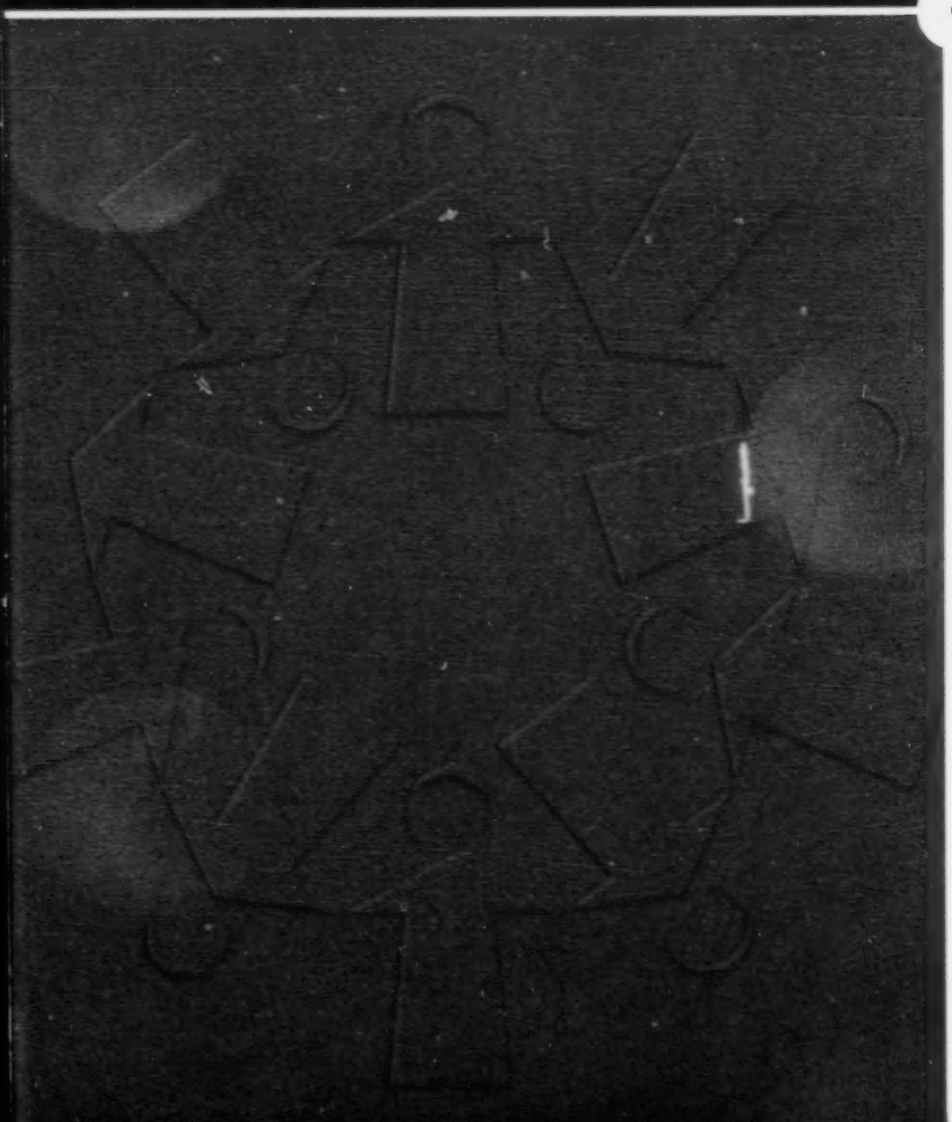
Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

Social Capital as a Public Policy Tool
Project Report

September 2005



PRI Project
Social Capital as a Public Policy Tool

Canada

106-00943/

Social Capital as a Public Policy Tool
Project Report

September 2005

ACKNOWLEDGEMENTS

Following consultations with senior officials across federal departments, the PRI's Social Capital Project was formally launched in January 2003 at an interdepartmental meeting of Assistant Deputy Ministers responsible for policy and research.

Carried out under the guidance of the PRI's Executive Director, Jean-Pierre Voyer, the project team at the outset consisted of Jeff Frank, Catherine Demers and Robert Judge. Lori Brooks later joined the team, providing assistance with research activities and event coordination. Sandra Franke, initially on part-time secondment from Statistics Canada, came aboard to work on measurement issues, later joining the PRI full time. Also contributing her expertise on issues of diversity was Jean Lock Kunz. This expertise was applied during the development of the international conference on social capital, immigrant integration and diversity, which was the first investigation of the role of social capital in a particular policy area - Catherine and Jean took the lead on that initiative. Sylvain Côté contributed to this collaborative effort from the OECD.

Jeff Frank was project director throughout this phase of activity. When he went on parental leave in Spring 2004, Catherine Demers was project director from April 2004 to March 2005, and oversaw project activities in developing the thematic policy studies. Jeff rejoined the team in the spring of 2005, coordinating the finalization and dissemination of the project products.

A constant throughout the life of the project, Robert Judge was instrumental in the development of several key reports, including this final Project Report. Sandra Franke authored the Measurement Guide, which is also a key part of the family of products from the Social Capital Project. Again, this entire body of work, and the various team members who contributed to it, benefited from the sage advice and guidance of Jean-Pierre Voyer.

Many other people have contributed their time, energy and ideas over the life of the project. Though not a comprehensive list, particular thanks are due to: Perri 6, Xavier Briggs, Meyer Burstein, Johanne Charbonneau, Bonnie Erickson, John Field, David Halpern, John Helliwell, Peter Hicks, Cathleen Johnson, Peter Li, John P. Martin, Ralph Matthews, Neil Nevitte, Doug Norris, Robert Putnam, Brian Ray, Jo-Anne Schneider, Jean Tillie, Barry Wellman, and Michael Woolcock.

ABOUT THIS REPORT

The PRI contributes to the Government of Canada's medium-term policy planning by conducting cross-cutting research projects, and by harnessing knowledge and expertise from within the federal government and from universities and research organizations. However, conclusions and proposals contained in PRI reports do not necessarily represent the views of the Government of Canada or participating departments and agencies.

PH4-25/2005
ISBN 0-662-69178-4

Table of Contents

Introduction 1
1. The PRI Project: Social Capital as a Public Policy Tool 3
2. The Conceptual Approach 6
3. Implications for Public Policy 13
4. Measuring the Intangible? 24
Conclusion 28
References 29
Appendix 1: PRI Social Capital Project Publications 31
Appendix 2: Key Milestones and Activities of the Social Capital Project 33

INTRODUCTION

Family, friends, and acquaintances frequently constitute an important asset essential to the well-being of Canadians. When one is seeking support to make it through hard times, searching for a new job opportunity, or simply living a full and active life, it pays to know people. This is the simple idea behind the concept of social capital.

A wide range of research illustrates the ways in which the availability and use of various social ties may make a difference to individual well-being. The series of social capital thematic policy studies (PRI, 2005b) commissioned by the Policy Research Initiative (PRI) and partner federal departments reviews this evidence in several key policy areas. Whether it is a question of early childhood development, educational attainment, avoidance of delinquency, labour market entry, or aging well in your retirement, knowing people to turn to for resources and support may make a difference for both getting by and getting ahead.

Moreover, what is true for individuals is also true for groups and associations: those with the right mix of social connections may be able to negotiate more effectively the various challenges they face, from economic growth and community development to crime prevention and engaging an active citizenry. People and groups with extensive social connections linking them to people with diverse resources tend to be more hired, housed, healthy, and happy.

To make this concept practicable for public policy purposes, research and analysis on social capital must be able to answer clearly some basic questions. How do people have access to, and realize benefits from social capital? How can it complement or enhance the value of other resources, such as human and financial capital? Should governments play a role in the creation of social capital? How can we design more effective policies and programs by taking this concept into consideration?

Early in 2003, the Government of Canada's Policy Research Initiative launched an interdepartmental project to investigate the relevance and usefulness of social capital as a public policy tool. This report presents a synthesis of the main conclusions and key insights learned during the course of this project. It also proposes some possible approaches for the use and integration of social capital in the Canadian policy (and research) agenda.

After two years of consultation and research, we have concluded that there is a benefit to be gained for public policy by incorporating a social capital component into relevant government programs and initiatives. This does not mean, however, that governments should pursue a grand strategy to develop Canadian social capital simply to have more social capital. Governments should instead consider social capital as a means or instrument that, in complement with other resources, can facilitate the achievement of specific policy and program objectives, and target any social capital-related interventions accordingly.

More specifically, five key insights emerged from the PRI work.

1. *The networks of social ties that a person or group can call upon for resources and support constitute their social capital. This social capital may be an important, underestimated ingredient in the well-being and participation of individuals and groups in the social, political, and economic life of their community.*

   Ensuring that individuals have the opportunity to participate fully in society is a central preoccupation of social policy. Government policies in industrialized countries have emphasized the acquisition of human capital and integration into the labour market as a means for creating just such an opportunity. More recently, public policy planners have also turned to thinking about financial and physical assets in the form of savings and housing as other important resources to promote social inclusion and participation. Developing these resources helps to build people's capabilities in advance of a period of difficulty or crisis, rather than only offering remedial action afterward. This reflects a social investment approach to social policy, whereby, through recognizing the value of human capital and other assets, including social capital, the state can help equip its citizens with the capabilities to participate fully in the social and economic life of the country.

2. *A focus on social capital allows for a closer examination of the capacity of individuals and groups to forge linkages among themselves and with organizations at the local level.*

   Understanding these relational dynamics is particularly important in a context where governments increasingly search for ways to support local communities and citizen participation through partnerships and the mobilization of local resources. It allows for an understanding of how links between various actors in the community can lead to a more co-ordinated approach to action and involvement, better access to untapped resources, and the creation of new community resources.

3. *A social capital perspective will be particularly fruitful in three areas of policy: helping populations at risk of social exclusion, supporting key life-course transitions, and promoting community development efforts.*

   These are all areas where the mobilization of resources through social relationships can have a significant impact. The integration of immigrants, the care for frail seniors, and neighbourhood crime prevention are all examples of public policy objectives that would benefit from an explicit consideration of people's social networks.

4. *Governments inevitably affect patterns of social capital development. Taking into consideration the role of social capital (and the interactions between social relationships and policies) in a more systematic way in program design, implementation, and evaluation can potentially make a significant difference in the achievement of policy objectives.*

   Adopting a social capital perspective emphasizes the importance of paying attention to the value, usefulness, and dynamics of social ties. Do they bring access to useful resources? Are they unduly stressed or in need of supplementary resources (as in the case of some care networks)? In instances where social capital may be a useful instrument in the achievement of particular policy objectives, there is a potential array of options by which it can be integrated into program design. In a few cases, this may be fairly direct in terms of enabling the creation and support of specific network relationships or tapping into existing networks to deliver services more effectively. More commonly, programs may find it useful to establish favourable conditions for the generation of relevant social capital, or at least to ensure that they do not arbitrarily disrupt sources of useful social capital already existing among populations or communities targeted by interventions.

5. *We need more concrete and context-specific empirical evidence on the best practices for integrating social capital into government policies and programs.*

   Furthering the empirical evidence on the interactions between social capital and government policies and programs can be achieved by integrating explicit measures of social capital into relevant departmental research and data development plans, evaluation frameworks, and demonstration projects (in policy areas most likely to benefit from a social capital perspective). Using a network-based approach to social capital allows policy researchers to take advantage of a number of practical and proven measurement tools that can be applied to a variety of research instruments – from thematic longitudinal surveys to exploratory case studies – for capturing and tracking the presence and manifestations of social capital in diverse life circumstances and local contexts.

The remainder of this report is divided into four sections. The first briefly reviews the mandate, approach, and activities of the PRI social capital project. This work centred around three main areas: conceptual development, policy applications, and measurement. The three subsequent sections examine each of these areas in turn, synthesizing the main findings of the project's work.

1. The PRI Project: Social Capital as a Public Policy Tool

Project Background

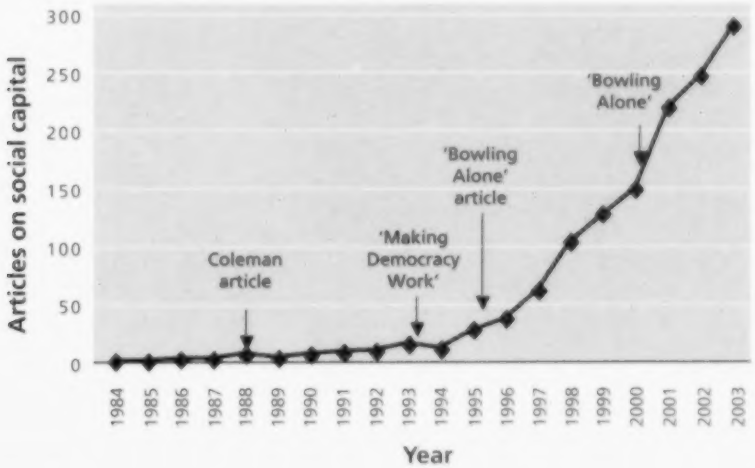
What is the value of social capital for public policy? In 2003, the PRI social capital project was established to explore this question. The project was inspired by a growing interest within academic and policy circles sparked by research linking social capital to a broad range of issues central to public agendas. Indeed, many observers were pointing to a myriad of ways in which existing government efforts were implicitly connected to social capital.

Scholarly work on social capital in various disciplines increased dramatically over the past decade. Robert Putnam was already the most cited social scientist of the 1990s, and with 2000's *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, he truly launched the idea of social capital into a wider public consciousness.

In Canada, interest crystallized with an international symposium held in Québec City in 2000. Co-organized by the OECD and Human Resources Development Canada (HRDC), the symposium brought together leading thinkers and government officials to consider how human and social capital interact to influence sustained economic growth and well-being. In December 2001, the closing plenary of the PRI's National Policy Research Conference, *Bringing Communities Together*, centred on two riveting presentations by Robert Putnam and John Helliwell on the implications of social capital for public policy; more than 30 deputy ministers and heads of agencies were in attendance.

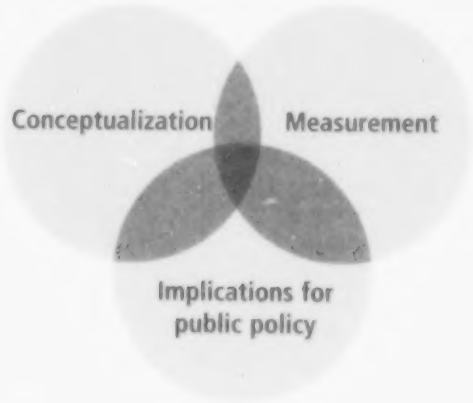
Along with this widespread interest, however, came some considerable grounds for scepticism that the concept could be usefully operationalized for public policy purposes. Efforts to harness the concept for policy and program development had been severely limited by conceptual ambiguities and measurement difficulties. Some researchers worried that the concept had increasingly taken on a "circus tent" quality in which social capital had come to stand for everything positive and civic (Briggs, 2004: 151). Because of the seeming versatility of the concept – sometimes referring to social networks, but other times also including such things as trust, church attendance, community cohesion, or institutional efficacy – critics feared that social capital ran the risk of being rendered meaningless by becoming everything to everyone.

Figure 1: Academic Articles on Social Capital, 1984-2003



Source: Halpern (2003).

Figure 2: Project Based on Three Streams



If social capital were to be a useful tool in the way that the concept of human capital has become, it clearly needed to be operationalized in a manner that could allow public authorities to concretely identify what it was, open it up to effective measurement, and thereby explore its productive potential in achieving broader public policy goals.

Objectives

The PRI social capital project was therefore launched at a meeting of assistant deputy ministers in January 2003 to assess the potential role and contribution of social capital in the achievement of federal policy objectives, with the hope that a clearer awareness and understanding of the phenomenon could help to better tune public policies and programs and broaden future policy options. Three objectives were set:

- Develop an operational definition and rigorous framework for the analysis and measurement of social capital;
- Identify key policy and program areas where social capital may play an important role in attaining policy objectives; and
- Incorporate the project findings into a strategic set of recommendations for testing new approaches, improved measurement, and policy action.

Methodology

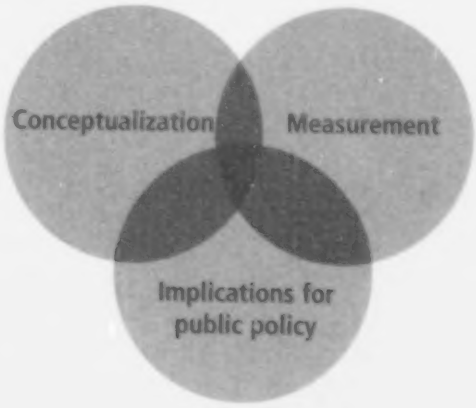
To accomplish these objectives, the work of the project was divided into three interrelated streams: conceptualization, measurement, and implications for public policy.

Results obtained in each stream were developed through a series of research and consultation activities undertaken by the PRI Social Capital Project team, in close collaboration with departmental partners and academic researchers. These activities included:

- comprehensive reviews of existing social capital literature and international work in the area;
- consultations, workshops, and conferences to gather structured input, feedback, and advice on proposed options and approaches;
- small group discussions on existing practices in the area; and
- commissioned technical and issue papers from academic experts.

The first part of the project focused on the development of an operational definition and conceptual framework for the analysis and measurement of social capital. This was based on input received from federal policy and research managers from more than 15 departments and agencies, and from a group of leading Canadian and international experts in the

Figure 2: Project Based on Three Streams



If social capital were to be a useful tool in the way that the concept of human capital has become, it clearly needed to be operationalized in a manner that could allow public authorities to concretely identify what it was, open it up to effective measurement, and thereby explore its productive potential in achieving broader public policy goals.

Objectives

The PRI social capital project was therefore launched at a meeting of assistant deputy ministers in January 2003 to assess the potential role and contribution of social capital in the achievement of federal policy objectives, with the hope that a clearer awareness and understanding of the phenomenon could help to better tune public policies and programs and broaden future policy options. Three objectives were set:

- Develop an operational definition and rigorous framework for the analysis and measurement of social capital;
- Identify key policy and program areas where social capital may play an important role in attaining policy objectives; and
- Incorporate the project findings into a strategic set of recommendations for testing new approaches, improved measurement, and policy action.

Methodology

To accomplish these objectives, the work of the project was divided into three interrelated streams: conceptualization, measurement, and implications for public policy.

Results obtained in each stream were developed though a series of research and consultation activities undertaken by the PRI Social Capital Project team, in close collaboration with departmental partners and academic researchers. These activities included:

- comprehensive reviews of existing social capital literature and international work in the area;
- consultations, workshops, and conferences to gather structured input, feedback, and advice on proposed options and approaches;
- small group discussions on existing practices in the area; and
- commissioned technical and issue papers from academic experts.

The first part of the project focused on the development of an operational definition and conceptual framework for the analysis and measurement of social capital. This was based on input received from federal policy and research managers from more than 15 departments and agencies, and from a group of leading Canadian and international experts in the

area. In parallel, the PRI also worked with Statistics Canada and academic experts to examine different empirical strategies and tools for the measurement of social capital at the individual and collective levels.

The second part of the project explored key policy and program areas, particularly in social policy, where the application of social capital may play an important role. This began with an international conference with the OECD and several federal partners, in November 2003, on the role of social capital in immigrant integration and the management of diversity. After this conference, eight interdepartmental working groups were established to oversee the development of a series of thematic policy studies on the best available evidence in areas of strategic importance to the Government of Canada. The studies link social capital to a wide range of issue areas including:

- poverty reduction;
- community development;
- youth civic engagement;
- community crime prevention;
- healthy aging;
- the settlement of new immigrants to Canada;
- educational attainment in Aboriginal communities; and
- Aboriginal community policing.

Project publications and activities resulting from these first two phases are listed in Appendix 1 and 2.

This report is part of the third and final phase of the project, aimed at incorporating what we have learned into a set of conclusions and recommendations for the strategic use of social capital within the federal government. Key outcomes of this third phase also include a reference guide for the measurement of social capital (PRI, 2005a), as well as a volume of thematic policy studies entitled *Social Capital in Action* (PRI, 2005b).

The following sections present a synthesis of the overall conclusions of the Social Capital as a Public Policy Tool Project based on the findings from the three project streams: conceptualization, measurement, and implications for public policy.

2. The Conceptual Approach

What Do We Mean by Social Capital?

A clear understanding of what is meant by social capital is the *sine qua non* for rendering the concept useful to public policy practitioners. While there are many legitimate differences in opinion as to how best to conceptualize social capital, the PRI has retained and proposed a definition of social capital based on social networks as its central component.

> *Social capital refers to the networks of social relations that may provide individuals and groups with access to resources and supports.*

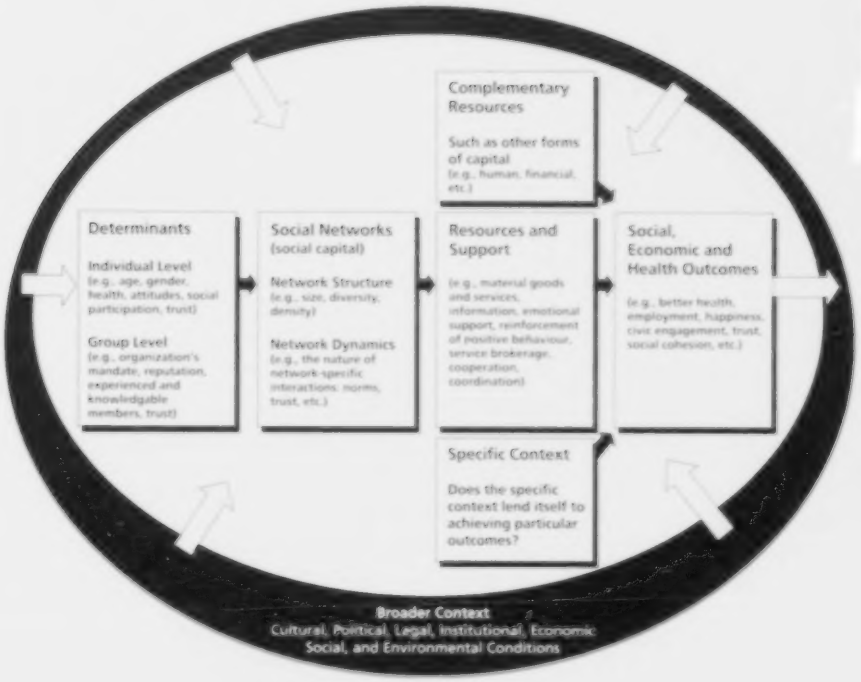
Adopting a network-based approach to social capital makes sense for at least three reasons. It allows us to: operationalize social capital in a strategic way for public policy; distinguish social capital from other closely related concepts; and promote consistency in research and measurement.

Operationalizing Social Capital in a Strategic Way for Public Policy

Using a network-based approach enables us to look at social capital as a resource or instrument to achieve potential individual or group benefits. It makes it possible to investigate the influence of social capital over a range of questions of public interest and to understand the effects that government policies and programs can have on the creation or mobilization of social capital by individuals and communities. We have illustrated our recommended framework in Figure 3.[1]

Researchers can investigate the ways in which individuals or groups invest in and draw on their social

Figure 3: A Framework for the Analysis of Social Capital


Complementary Resources
Such as other forms of capital (e.g., human, financial, etc.)
Determinants
Individual Level (e.g., age, gender, health, attitudes, social participation, trust)
Group Level (e.g., organization's mandate, reputation, experienced and knowledgable members, trust)
Social Networks (social capital)
Network Structure (e.g., size, diversity, density)
Network Dynamics (e.g., the nature of network-specific interactions: norms, trust, etc.)
Resources and Support
(e.g., material goods and services, information, emotional support, reinforcement of positive behaviour, service brokerage, cooperation, coordination)
Social, Economic and Health Outcomes
(e.g., better health, employment, happiness, civic engagement, trust, social cohesion, etc.)
Specific Context
Does the specific context lend itself to achieving particular outcomes?
Broader Context
Cultural, Political, Legal, Institutional, Economic, Social, and Environmental Conditions

1 A detailed description and discussion of the framework is provided in PRI (2003).

2. The Conceptual Approach

What Do We Mean by Social Capital?

A clear understanding of what is meant by social capital is the *sine qua non* for rendering the concept useful to public policy practitioners. While there are many legitimate differences in opinion as to how best to conceptualize social capital, the PRI has retained and proposed a definition of social capital based on social networks as its central component.

> *Social capital refers to the networks of social relations that may provide individuals and groups with access to resources and supports.*

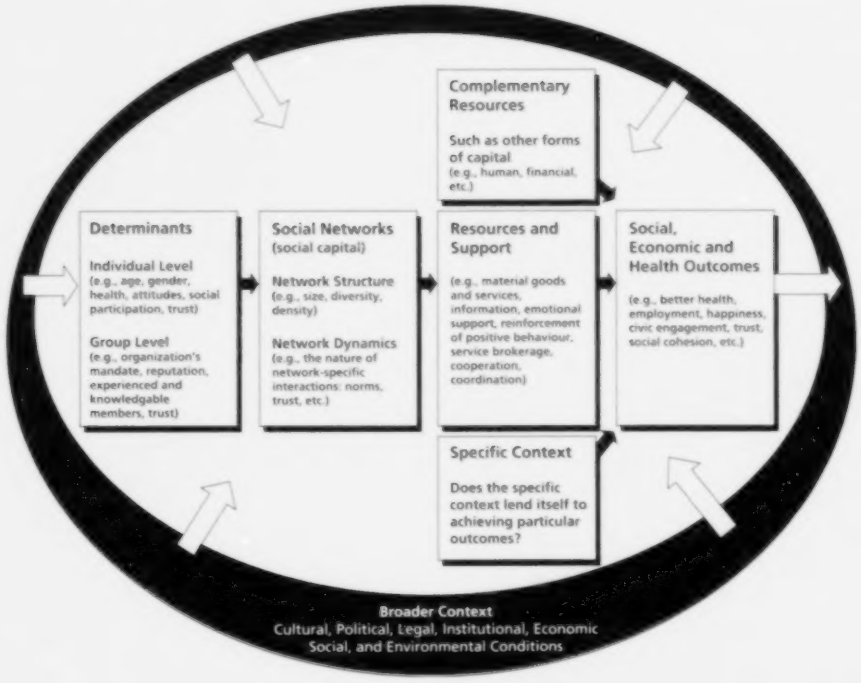
Adopting a network-based approach to social capital makes sense for at least three reasons. It allows us to: operationalize social capital in a strategic way for public policy; distinguish social capital from other closely related concepts; and promote consistency in research and measurement.

Operationalizing Social Capital in a Strategic Way for Public Policy

Using a network-based approach enables us to look at social capital as a resource or instrument to achieve potential individual or group benefits. It makes it possible to investigate the influence of social capital over a range of questions of public interest and to understand the effects that government policies and programs can have on the creation or mobilization of social capital by individuals and communities. We have illustrated our recommended framework in Figure 3.[1]

Researchers can investigate the ways in which individuals or groups invest in and draw on their social

Figure 3: A Framework for the Analysis of Social Capital


Complementary Resources
Such as other forms of capital (e.g., human, financial, etc.)
Determinants
Individual Level
(e.g., age, gender, health, attitudes, social participation, trust)
Group Level
(e.g., organization's mandate, reputation, experienced and knowledgable members, trust)
Social Networks
(social capital)
Network Structure
(e.g., size, diversity, density)
Network Dynamics
(e.g., the nature of network-specific interactions: norms, trust, etc.)
Resources and Support
(e.g., material goods and services, information, emotional support, reinforcement of positive behaviour, service brokerage, cooperation, coordination)
Social, Economic and Health Outcomes
(e.g., better health, employment, happiness, civic engagement, trust, social cohesion, etc.)
Specific Context
Does the specific context lend itself to achieving particular outcomes?
Broader Context
Cultural, Political, Legal, Institutional, Economic
Social, and Environmental Conditions

1 A detailed description and discussion of the framework is provided in PRI (2003).

Interpreting the Framework

This framework allows one to map what social capital an individual or group may be able to access, and how the resources and support obtained from their social capital, in complement with other resources and a favourable specific context, may be instrumental in producing specific social, economic, and health outcomes. Consider how both an individual and a group's social capital can be situated within the framework. (The following examples are fictional, but illustrative of the experiences of many Canadians and Canadian organizations.)

At the individual level ... Two neighbours, Martin and Louis, were both factory workers, but were forced to take early retirement. Martin and Louis had never participated in many community activities, and most of their previous social life had revolved around work-related activities. These activities, however, largely ended with their retirement. After retirement, both men began to experience some health problems associated with poor diet and a lack of exercise leading to minor heart attacks. Martin was divorced, and his adult children lived in another city. He did not feel comfortable joining in community activities, as he had not previously participated in such activities and did not feel he was very good with small talk. As a consequence, Martin was socially isolated; he did not have close friends or family he could turn to for health advice, or who would encourage him to improve his diet and exercise. Martin's health continued to deteriorate. Louis, in contrast, is still married and his children and grandchildren live nearby. After early retirement, Louis' wife encouraged him to attend a community support group. This led to participation in other community activities. His wife and children have made sure he has seen his doctor, and have pushed him to improve his diet and exercise. His involvement in community activities has extended his social network and encouraged a greater sense of empowerment in Louis. After the initial health scare from the heart attack, Louis is now in much better shape.

At the group level ... the Hillcrest Heights Neighbourhood Association wanted to develop a program to assist youth dealing with anger and aggression issues. Because the Community Association was well-established with an active membership and clear leadership structure, it was quickly able to gain support for the idea and raise some funds from the neighbourhood. The Association was able to partner with a community services centre that had the expertise, though not the funds, to establish a neighbourhood martial arts program that had proven successful in other jurisdictions. The combined resources and expertise of this partnership, together with additional funding received from a government grant, enabled a successful, small-scale martial arts program to assist neighbourhood youth with anger management.

networks. Even with this relatively lean approach to social capital, various dimensions can be drawn into the analysis. Depending on the particular research and policy application, social capital studies can encompass:

- how individuals and groups develop or access social networks (constraints and enabling conditions);
- the various characteristics of the networks (e.g., diversity of members) and network dynamics (how they are actually used or mobilized to access and create resources);
- the norms and institutional arrangements that form the context in which such networks operate;
- the resources that can be potentially accessed or created through participation in the networks; and
- the benefits of social relationships in the form of economic, social, and health outcomes.

This model distinguishes social capital from its determinants and its outcomes. An inability to make just such a distinction has, at times, been the source of much confusion in the literature and in policy discussions about social capital. A network-based approach, however, draws a line between what social capital is and what it does.

The model also captures the dynamic and context-specific nature of social capital. People may need to draw different resources from different types of networks at different times, depending on their life circumstances. Moreover, a network that is instrumental during a certain life transition or event (e.g., when a family member becomes sick, when a youth changes cities to attend post-secondary education, or when an individual takes on a short-term career assignment) can be quite episodic and context specific, and may not continue to be active after a certain period. The potential impact of social capital on various outcomes will vary depending on individual characteristics and experiences and on the ways in which its effects are enhanced or diminished by the wider social, political, economic, and cultural environment. Static and non-context specific measures of social capital may therefore be of more limited utility for policy purposes.

Distinguishing Social Capital from Other Closely Related Concepts

Civic engagement and social cohesion, to cite but two examples, are social phenomena that have been, at times, lumped under a social capital banner. Our approach suggests that it is possible to make a distinction between these phenomena and social capital. They can be a determinant of social capital, an outcome of social capital, or both. The specific relationship between them is one for empirical investigation.

Civic engagement – participation in the social and political life of a community – can potentially create social capital. If people actively participate in civic life, those people may have more opportunities to expand their social networks. But this is not always the case. For example, voting in an election is a form of civic engagement, but it may not foster or strengthen new or existing social ties. Conversely, civic engagement may be a result of social capital. Those with more social ties may be encouraged to play an active role in social or political community activities. Yet, at times, individuals with extensive social capital (or networks of social ties) may nevertheless choose to remain relatively uninvolved in community activities.

Similarly, social cohesion, or the capacity of community members to live in harmony, is also related to social capital. The social cohesion in a given community may be a consequence of rich social capital bonding the community together. Regular contact and interaction among community members may support a sense of unity. However, a community with an abundance of social capital does not necessarily mean there will be community cohesion. If community members are tied together in highly polarized social networks, high levels of social capital may, in fact, perpetuate social division and mistrust. (One may think of the high levels of social capital in certain areas of Northern Ireland in recent decades, for example.) Again, the relationship between the two phenomena is one for empirical investigation, and cannot be assumed a priori.

Trust is another closely related concept that must be distinguished from social capital. Trust is clearly an important phenomenon in its own right. Governments may have a strong interest in measuring levels of trust as part of an assessment, for example, of the degree of support for, and effectiveness of, particular government programs or services. Most healthy social relationships involve a degree of trust, and measures of trust are sometimes used as indicators of social capital. Yet the two are not necessarily connected. An individual may have a high level of generalized trust or trust in institutions, yet engage in a bare minimum of social interactions. Trust is a complex phenomenon that may have a very different dynamic from social networks. Lumping them together under a single banner labelled social capital may do a disservice in failing to identify adequately and isolate their independent characteristics and effects. This said, public policy investigations of network-based social capital may still wish to pay close attention to measuring trust. For example, trust can be an important determinant of social capital. Matthews and Côté (2005) argued that while police officers in Aboriginal communities must build appropriate social ties to members of the community if they are to be effective, a generalized community distrust of police based on historical experiences in some communities may

present a difficult barrier to forming social ties. Trust can also be a key factor in shaping how members of a social network interact. For example, a social worker assisting an at-risk youth may be quite concerned about the levels of trust between the youth and the youth's parents that may be contributing to an unhealthy relationship. Trust can also be an outcome or product of social capital. In communities previously divided by conflict or historical experiences of exploitation, having members of different factions come together in specific projects may help create a generalized sense of trust and reconciliation. In short, both trust and social capital are important phenomena, but the exact relationship between the two remains a question for empirical testing.

Promoting Consistency in Research and Measurement

Finally, a conceptual focus on networks also provides a means of ensuring consistent measurement across a variety of policy applications. Knowing this is crucial to better identify policy levers. The above framework, which sets the stage for our measurement exercise, has direct consequences on how research and measurement of social capital, and its interactions, can be approached in a policy-relevant manner. The utility of this approach for research and measurement is elaborated in Section 4 of this report.

Potential Benefits from Social Capital

Social networks (formal and informal) can bring many advantages. Indeed, the value of social capital depends on the value of the flow of benefits that can be drawn from an activation of these networks. The same is true of human capital; the value of any given education or training depends on the flow of benefits it produces. There is a range of potential benefits or resources that may flow from a person or group's network of social ties. These include the following.

- **Material goods and services:** Social networks often constitute an essential source of informal services such as child care, informal health care, language training or, in distressed situations, food, clothing, and housing.
- **Information:** Job hunters can draw on their contacts to get a scoop on new employment opportunities. Collaboration between community groups can help provide coordinated information for newly arrived immigrants.

Why Call It "Social Capital"?

Having access to, and the ability to make use of, the right kind of social network is often necessary to achieve valued outcomes. For individuals and organizations, who one knows can matter for "getting by" or "getting ahead." The central idea is that our networks of social contacts may represent another form of capital resource, beyond physical and human capital, with important potential returns on investment.

Although researchers have long been interested in the nature and importance of social relationships, thinking of these social ties as a form of capital asset provides a new lens for examining how these ties can be invested in and drawn on in ways that complement other capital assets available to individuals and groups.

Viewing social networks as social capital thus allows us to consider them in instrumental terms. This said, most people clearly do not think of the social ties they form as instrumental investments in the way they may do with their savings and education (although of course there are some exceptions, as in certain professions based on networking). But whether or not social relationships are invested in consciously and instrumentally, public policy researchers may benefit from understanding how and why people do or do not invest their time and energy in social ties, how these are used in different circumstances, and whether this allows them to realize benefits from their social ties once mobilized.

- **Reduced transaction costs:** Organizations or groups may spend less time finding the right employee or new business contacts if social ties can act as intermediaries.
- **Emotional support:** In stressful situations, support networks may help to find a solution to the problem, reduce the perceived importance of the problem, or provide a distraction from the problem. Indeed, simply knowing you have a potential support network may increase your sense of self-efficacy and control.
- **Reinforcement of positive behaviours:** Friends or family may influence whether individuals exercise, eat healthy diets, or quit smoking.
- **Service brokerage:** Network contacts may help broker effective access to health, employment, or training services for those who would be unable or unwilling to access these services by themselves.

Individuals may also benefit from a community's social capital, even if they have low levels of personal social capital. For example, evidence from a study of the 1995 Chicago heat wave found that the social connections and linkages that existed in a neighbourhood made a difference. More than 700 people died as a result of that heat wave, with the highest risk of death being concentrated among isolated elderly persons. However, those neighbourhoods with networks of neighbours who regularly saw each other and interacted on a daily basis were better able to protect their residents against the risk of death, even those elderly persons who were typically isolated from their neighbours. Thus benefits from social capital need not be private, but can also take on public dimensions (Cannuscio et al., 2003).

Social Capital Is Not a Panacea

Social capital is not a miracle cure that will solve all public policy problems. For example, at the PRI social policy conference in December 2004, social capital researchers, Jerry White from the University of Western Ontario and John Field from Scotland's Stirling University, both pointed out that in terms of educational attainment social capital can only explain a moderate amount of variance in outcomes, with several other factors being much more important. Indeed, while much research focuses on the contribution of social capital as a unique variable, social networks do not function in a vacuum. Rather, they may simply work to complement other resources that have relevance for a particular challenge or issue.

Moreover, social capital may be an influential factor only at certain threshold points. For those with virtually no social capital, even a modest increase may make a large difference in outcomes. But more social capital does not always mean better outcomes. As White and Field argued, while one's social ties may, through reinforcement and sanctions, promote successful educational attainment, they can have quite the opposite effect in tightly knit families or communities where parents and other members have low educational attainment and aspirations. This is not to argue that social capital is unimportant, but rather to acknowledge that it must be considered in relation to a number of other resources and factors that may make a difference to achieving particular goals and objectives.

Different Forms of Social Capital

Having substantial social capital per se is not always a significant benefit for all purposes. Researchers with whom we have consulted have pointed, for example, to some communities (e.g., certain ethnic enclaves, Aboriginal communities, or isolated settlements) where their members have extensive ties within the community but perhaps lack ties outside of the community that could be leveraged to their advantage. Identifying different types of social relations that may be useful for different purposes is a helpful step in making the concept policy relevant. Many different typologies have been developed to highlight important network differences. The distinction made by Keating et al. (2005) between support networks and care networks has important implications for programs dedicated to aging well. The most commonly applied typology in recent years, however, has distinguished three specific forms of social capital: bonding, bridging, and linking.

Robert Putnam emphasized the distinction between bonding and bridging. Homogenous social networks with stronger, closer ties bond their members together. Families are typically key sources of bonding social capital and are a pivotal source of social support for their members precisely because of their strength. In contrast, networks with diverse, heterogeneous ties that bridge social differences may often have much weaker ties. Although bridging ties are frequently weaker, they may nevertheless be a key source of social leverage, because they can provide access to resources (such as information about job prospects) that are quite different from one's own resources.

As with other capital resources, bridging social capital is not equally distributed (Erickson, 2003). Network diversity is typically greater for:

- the better educated;
- those in paid employment;
- those in higher status occupations;
- those who are active in voluntary associations;
- those with a spouse or a partner;
- those with children;
- those in mid-life;
- men; and
- native-born individuals.

Social Capital Can Also Be Associated with Negative Outcomes

The power dynamics of social ties, particularly from close bonding ties, can result in a myriad of less desirable consequences.

- Social networks can privilege their members at the expense of outsiders. Old-boy networks or networks of "not in my backyard" neighbours are typical examples.
- Individuals or organizations may draw on their social capital for criminal purposes, as in the Mafia or terrorist networks.
- Social ties can also drain one's resources. Strong norms of mutual assistance can mean that individuals may be continually called to aid free-riding family or community members even at the expense of their own potential well-being.
- Communities with strong social capital may demand conformity and restrict individual freedom.
- Similarly, social networks may enforce downward-levelling norms, as in some tightly knit families with low aspirations for their children's education.

The negative aspects of social capital do not diminish its potential usefulness as a public policy concept. Indeed, those concerned with crime prevention or juvenile delinquency may be particularly interested in focusing on these negative aspects.

The strong in-group loyalty of bonding social capital can be prone to a number of negative outcomes, including the potential exclusion of outsiders or a stifling of the freedoms of network members. This has led some to prescribe "less bonding, more bridging." Frequently, however, people are in need of more and not less bonding. Children need strong ties to their parents for successful physical and psychological development, and seniors needing care may come to depend particularly on strong bonding ties to close family members. Moreover, bridging and bonding may be important complementary rather than competing categories of social capital. At the PRI-OECD conference on social capital and immigrant integration in November 2003 we heard of several instances where communities needed both strong intra-community bonding and extensive bridging ties to participate successfully in the full socio-economic life of their host societies.

A third and somewhat distinct category of social capital refers to linking ties. Linking social capital describes connections with people in positions of power. Such ties can potentially provide access for individuals and groups to resources from formal institutions. Michael Woolcock of the World Bank has pioneered this concept, arguing, in particular, that we should think through the social relationships linking public service providers and service recipients. Teachers, doctors, social workers, lower court officials, legal services officers, and front-line case workers are all government officials with wide discretion over the dispensation of public benefits and sanctions. These are the officials that link the state to the local citizens, and the quality of their face-to-face relationships may make a considerable difference to the relative success or failure of public services. As parents we are typically more concerned with the quality of the relationship between the teacher and our child than the provincially set curriculum. Similarly, the quality of our relationship with our doctor is one of our primary concerns with regard to the state of the health care system. Attention to the quality of these relationships as a potential resource may be helpful for policy purposes.

In sum, not all networks of social ties share the same characteristics or provide access to the same range of support and resources. Particular manifestations of social capital may be highly useful in achieving certain outcomes, while of limited value or even counterproductive in achieving others. The bonding, bridging, and linking distinctions may help point public policy researchers to different forms of social capital that are more or less relevant to the particular issue with which they are dealing. Other typologies to capture policy-relevant network differences may also need to be developed and used depending on the issue in question.

KEY MESSAGES ON CONCEPTUALIZATION

1. Social capital refers to the networks of social relations that may provide individuals, groups, or organizations with access to resources and supports.
2. A focus on social networks allows analysts to consider social capital as a means to achieve broader policy objectives, rather than an end in itself; it makes it possible to separate conceptually and analytically "what" social capital is from "what it does."
3. The value of different forms of social capital is context dependent. Maximizing social capital per se may not always be beneficial.
4. Social capital does not function in a vacuum; it is affected by, complements, or reinforces the role of other resources that have relevance for a particular challenge or issue.

3. Implications for Public Policy

Is There a Role for Government?

Does government have any business influencing people's choices about investing in their social capital? A liberal democracy is supposed to guarantee the liberties of individuals. One might suggest that the social relationships we choose to pursue lie at the very heart of our most basic freedoms, and there is no room for the state in making those choices.

Yet governments already and inevitably influence the development of social capital in myriad ways.[2] This is done at two levels.

- Some policies have a broad but indirect effect on how social relations are formed. Decisions about public transport and housing, parental leave and education, day care and recreation facilities, to name but a few, significantly shape the social connections people make.
- Some policies already implicitly integrate or promote social-capital building activities. Many programs and initiatives at the federal, provincial, or local level incorporate elements of social capital in their efforts to build individual or community capacity (e.g., mentoring, building organized support networks, brokering community partnerships). This is done, for example, through activities that increase, influence, or mobilize:
  - networks of social support;
  - intra-community bonds or networks;
  - inter-community networks; or
  - linkages to various institutions.

If social capital is an important resource for individuals and groups, and if governments already inevitably affect the creation and development of social capital, would there be a public benefit from a more explicit and deliberate focus on social capital within government policies and programs?

The overall conclusion from experts consulted was "yes", but with a healthy dose of caution. There were repeated warnings that public policy makers should be very careful in choosing to target explicitly social capital investment for policy purposes. Some representatives from community organizations, for example, have expressed a degree of wariness toward government efforts to tap local social resources lest they become substitutes for tangible government assistance. Perri 6 (1997) has cautioned that there have been few robust evaluations of the efficacy of those interventions deliberately designed to shape social capital formation (mentoring programs, special drop-in centres, friendship skills training, etc.). Moreover, he noted that promoting one type of social capital (such as bridging ties between disparate communities) to achieve one set of policy objectives may have the unintended consequence of undermining other patterns of social capital (such as strong bonding ties within communities) that are required for other policy goals.

Nevertheless, given that governments are already inevitably involved in affecting patterns of social capital, there are at least two key reasons for giving social capital more attention and deliberate focus within policy and program development, delivery, and evaluation.

First, the achievement of policy and program goals may be undermined without attention to the impact of those policies and programs on patterns of social capital formation and use. For example, traditional institutional models of nursing home care were developed to ensure the well-being of seniors. At times, however, such institutions have been designed with minimized areas for residents to congregate with other residents or external visitors, leaving the elderly residents isolated both socially and physically from their families and communities. The effects of this social isolation may include an increased sense of alienation and decreased feelings of control and self-esteem (Cannuscio et al., 2003). In short, without a consideration for the value of maintaining and supporting their residents' social capital, some institutions may inadvertently undermine the well-being of the seniors to which they are dedicated.

The first rationale then for an explicit incorporation of social capital into policies and programs is to avoid inadvertent harm to useful existing sources of

2 See this discussion in Perri 6 (2004) and Nash (2004).

social capital. A second, more affirmative potential rationale exists. Supporting the investment of individuals and groups in the development of their social capital may increase the capacity of these individuals to meet specific challenges. Such an approach is consistent with recent social policy trends toward the emergence of what Anthony Giddens calls the social investment state.

The social investment state is one that seeks to target social expenditures, as in investing in the human capital of its citizens, to ensure that people are equipped with the skills and resources to negotiate life's challenges. Encouraging or supporting potentially useful investments in social capital as a complementary strategy to help build self-sufficiency would be consistent with this thinking.

Although Giddens' work on the social investment state stresses the development of human capital as a key resource for individuals. He also provides some indications of how the consideration of social capital might be usefully integrated into this new social policy approach.

> Conventional poverty programmes need to be replaced with community-focused approaches, which permit more democratic participation as well as being more effective. Community building emphasizes support networks, self-help and the cultivation of social capital as means to generate economic renewal in low-income neighbourhoods. Fighting poverty requires an injection of economic resources, but applied to support local initiative. Leaving people mired in benefits tends to exclude them from the larger society. Reducing benefits to force individuals into work pushes them into already crowded low-wage labour markets. Community building initiatives concentrate upon the multiple problems individuals and communities face, including job quality, health and childcare, education and transport (Giddens, 1998: 110-111).

In this example, social capital is an instrument for achieving a specific social policy objective (in this case the alleviation of poverty). This is consistent with the key conclusion of the PRI social capital project. Social capital's greatest potential for public policy is as a means to an end, rather than as an end in itself.

We should not be thinking, therefore, about a national strategy to build social capital or any sort of blanket policy statement aimed at increasing the social capital of Canadians for its own sake. Instead, the greatest potential role of social capital lies in its capacity to act as a resource employed for the achievement of broader policy objectives, such as immigrant integration, economic participation, or improved education and health outcomes. For this reason, the project recommends adopting more explicit considerations of social capital within policy and program development, delivery, and evaluation.

Incorporating Social Capital

A consideration of the important productive, and sometimes destructive, effects of various social relationships may become highly useful for public policy purposes. At a minimum, adopting a social capital lens could provide insights into the importance of social capital (or lack thereof) for the well-being of individuals and groups. More broadly, social capital may represent a useful tool for complementing other policy approaches and instruments (such as investment in the creation of human and financial capital) that cannot address by themselves the complexities of the modern world.

This does not, of course, preclude very difficult decisions and trade-offs. There is the risk, for example, that policies designed to shape social capital may inevitably benefit some to the exclusion of others. Adding social capital to the equation, however, may at least allow public officials to have a broader picture of potential winners and losers than, for example, a simple economic analysis might suggest. This said, being able to capture fully the influence of social capital and take account of its effects on program outcomes remains a very challenging exercise (Nash, 2004: 229).

Possible approaches for integrating social capital into policy and program development are discussed below. But first, the next section examines specific policy areas where the application of a social capital perspective is particularly appropriate.

Key Areas for Applying a Social Capital Perspective

There are at least three broad areas of social policy where a focus on social capital is especially relevant and appropriate. These include policies and programs:

- helping populations at risk of social exclusion;
- supporting key life-course transitions; and
- promoting community development efforts.

Each area touches on federal policy priorities, cutting across departmental mandates. These areas share similar challenges in terms of how best to mobilize and build individual and collective resources and capacities. Moreover, in each case the underlying social relationships are of particularly central concern. The integration of immigrants, the reduction of child poverty, and healthy aging, for example, are obvious goals where public policy would benefit from an explicit consideration of people's social networks.

Policies Addressing the Needs of Those at Risk of Exclusion

Almost by definition, individuals and groups who experience social exclusion are cut off from those social ties that would allow them to participate more fully in the social, economic, and political life of their communities. The availability of certain kinds of social networks (or lack thereof) can have a significant impact on policies aimed at addressing the social and economic integration of individuals at risk of social exclusion, including new immigrants, the long-term unemployed, lone mothers, youth at risk, and certain Aboriginal communities. Some who experience this exclusion may be completely socially isolated, lacking any social capital resources on which to draw. For others, the picture is somewhat more complex. They may have plenty of social capital, at least of a particular kind. Indeed, social networks often constitute an essential resource for "getting by" for the socially excluded, especially for those who have low levels of other forms of capital. Such individuals may have a bonding network they can rely on for social support, but, in the absence of bridging ties, they can lack the capacity to leverage their networks to overcome obstacles and access new opportunities.

Social Capital and Immigrant Integration

"Bonding networks help newcomers get by as they acclimatize to their new environment. In the long run, how these individuals get ahead in Canadian society depends on the diversity of their networks. … Strong bonding networks could hinder upward mobility in the mainstream society, especially if the individual belongs to an ethnic minority group. Immigrants who maintain close ties with their own ethnic groups tend to have lower earnings than others (Reitz and Sklar, 1997). A study by Sanders et al. (2002) of Asian immigrants in the United States showed that co-ethnic networks are useful mostly in finding low-paying jobs whereas social ties outside one's ethnic network facilitate entry to jobs in mainstream society. Hence, who you know matters. In general, the longer one stays in the country, the more heterogeneous the network. Inter-ethnic networks, or bridging social capital, are important in immigrants' job searches especially within ethnic groups that, on average, do not have high socio-economic status. A study of five ethnic groups in Toronto by Ooka and Wellman (2003) showed that those who obtained jobs through inter-ethnic contacts had higher income than those who used intra-ethnic contacts, especially women."

Source: Kunz (2005)

For families experiencing recurring spells of poverty and welfare dependency, having the support of neighbours or peer groups who are also out of work or experiencing similar difficulties may provide some short-term relief, but can also end up draining already fragile resources within these immediate networks and possibly contribute to isolating families even more.

A social capital perspective in this instance allows one to focus on the multiple dimensions of poverty and exclusion. Inadequate income cannot entirely explain situations of poverty, particularly of persistent poverty. The level of education and training as well as shortages in affordable housing may also be important factors. Social isolation (or at least a lack of diversity of social ties) is yet another determinant, as the right social ties could be useful in escaping situations of poverty. For those in difficult circumstances, having only social ties to others in the same circumstance may not be useful to finding a way out. In contrast, those with ties, even very weak ties, to people in quite different situations may provide an awareness of opportunities for getting ahead.

A social capital perspective also points to the negative influences of social ties on the behaviour of individuals and groups at risk (e.g., dropping out of school, delinquency, family violence, unhealthy living, etc.). Awareness of these dynamics opens up a range of action to counteract or minimize these negative network effects, as through preventive services, positive peer mentoring, or respite care, for example.

The federal government has a number of social policy initiatives designed to reinforce the capacity of at-risk individuals and groups to overcome the obstacles blocking their full participation in society. Of course, the particular challenges faced by different at-risk people vary considerably. Public policy planners are therefore challenged to find responses to these quite divergent circumstances. An awareness of the resources inherent in different forms of social capital may help to widen the range of policy options designed to build up the capabilities of vulnerable people.

Policies Supporting Life-Course Transitions

Having the right social ties may also make an important difference to the successful negotiation of key life-course transitions and life events.

Examples of key life-course transitions include:

- the passage from school to labour market;
- fundamental changes to one's family (parenthood, marriage, divorce, death);
- retirement; and
- loss of autonomy or ability to care for oneself.

Each of these transitions constitutes a moment of uncertainty and instability that, although common to most people, is experienced with quite varying degrees of success. It is often during those times of change that the importance of having networks of social relations becomes more apparent. These are periods when individuals often need to turn to their existing social networks for support and assistance, or need to develop new social contacts to get the kinds of support and assistance required. The connections that individuals and families rely on can be crucial for helping them manage the risks associated with these transitions and adapt to their new life circumstances. Teenagers may rely heavily on support from their peers when their parents divorce. Support from family and close friends may be pivotal to coping with a major loss, such as a loss of employment, a major physical impairment, or the loss of a loved one. Policies and programs that intervene at some of these key transition points, such as employability assistance programs for youth at risk, older worker adjustment programs, or programs to improve the quality of life of persons facing a loss of autonomy, already affect in many ways the social capital that is available to individuals coping with transitions.

Although we know that networks play an important role in helping individuals to negotiate these key life events, the Canadian data available to public policy planners on their role in key areas is unfortunately limited. Strategies for further investigating the role of social capital in various life-course transitions, including family transformations, are presented in the PRI's reference guide on the measurement of social capital (2005a).

Community Development Policies

The role of community development and urban renewal in promoting economic growth and reducing social inequality is an area of substantial and growing interest for the federal government. Recent emphasis on the social economy as a key sector of community development bears witness to this concern. An area of priority for the government within this area is to support co-operative networks that cut across the private, public, and third sectors, connecting diverse local actors with public authorities at the municipal, provincial, and national levels.

If the concept of social capital has not always been used, it nevertheless remains implicit in a whole range of case studies on the advantages and limits of networks organizing to address community development challenges, both rural and urban. Applying a social capital perspective to community development policy problematiques and program design can help emphasize the positive resources that communities already have. This is highly relevant in a context where governments are increasingly interested in developing partnerships at the local level as a basis for policy development.

Much is already being done to support civic participation and engagement through the promotion of volunteering (see PRI, 2003b). Under a social capital perspective, however, emphasis is placed on finding the most effective ways in which citizens, service delivery agencies, institutions, and organizations interact and create linkages for developing sustainable changes in the living conditions and well-being of community members. It allows focus on a more co-ordinated approach to service delivery, decision making, and problem solving based on a recognition of the role of formal and informal networks. Such networks can act as catalysts for sharing and accessing available resources and assets from inside and outside the community, as well as for generating new resources (e.g., new community-based activities to reduce youth delinquency or new initiatives for stimulating innovative economic development activities).

How Can Social Capital Inform Public Policy?

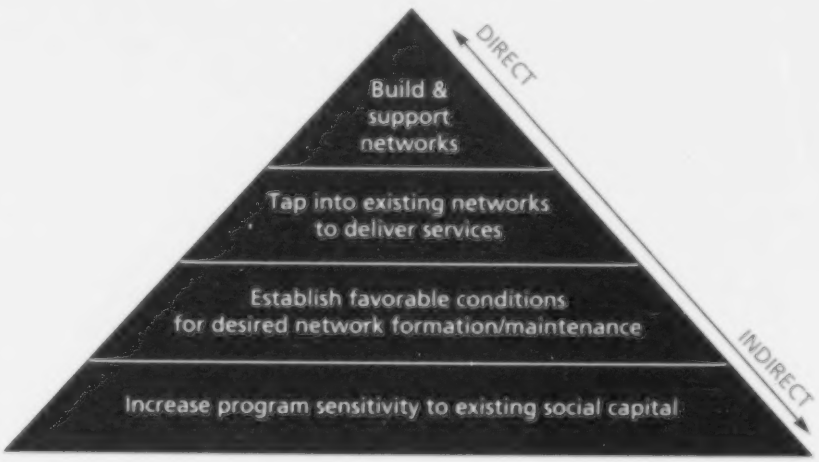
Insights and lessons from the research and consultations undertaken in this project, and from the thematic policy studies in particular, point to an array of options for integrating social capital into public policy making. Governments have several options for incorporating social capital into policy and program development, which vary in their degree of government involvement. Depending on the issue at hand, one or more of these approaches may be warranted:

- Build and support networks where relevant for specific program objectives;
- Tap into existing social networks to deliver programs;
- Establish favourable conditions; and
- Increase program sensitivity to existing patterns of social capital.

Build and Support Networks Where Relevant for Specific Program Objectives

Different types of government programs already incorporate explicit measures to influence or promote network formation as a means for achieving program objectives. Many initiatives contribute to the building of connections between program participants, between community partners or among users and non-users of services. These are found, for example, in employability or job search programs for

Making use of social capital in public policy: from direct to indirect influence


DIRECT
Build & support networks
Tap into existing networks to deliver services
Establish favorable conditions for desired network formation/maintenance
Increase program sensitivity to existing social capital
INDIRECT

If the concept of social capital has not always been used, it nevertheless remains implicit in a whole range of case studies on the advantages and limits of networks organizing to address community development challenges, both rural and urban. Applying a social capital perspective to community development policy problematiques and program design can help emphasize the positive resources that communities already have. This is highly relevant in a context where governments are increasingly interested in developing partnerships at the local level as a basis for policy development.

Much is already being done to support civic participation and engagement through the promotion of volunteering (see PRI, 2003b). Under a social capital perspective, however, emphasis is placed on finding the most effective ways in which citizens, service delivery agencies, institutions, and organizations interact and create linkages for developing sustainable changes in the living conditions and well-being of community members. It allows focus on a more co-ordinated approach to service delivery, decision making, and problem solving based on a recognition of the role of formal and informal networks. Such networks can act as catalysts for sharing and accessing available resources and assets from inside and outside the community, as well as for generating new resources (e.g., new community-based activities to reduce youth delinquency or new initiatives for stimulating innovative economic development activities).

How Can Social Capital Inform Public Policy?

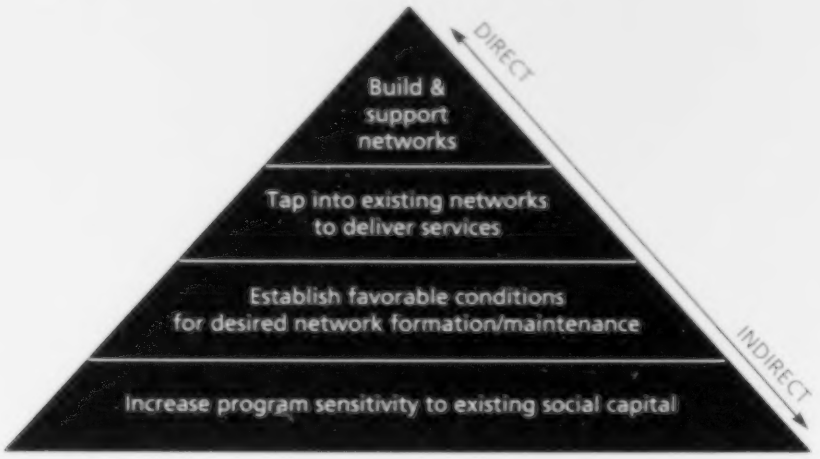
Insights and lessons from the research and consultations undertaken in this project, and from the thematic policy studies in particular, point to an array of options for integrating social capital into public policy making. Governments have several options for incorporating social capital into policy and program development, which vary in their degree of government involvement. Depending on the issue at hand, one or more of these approaches may be warranted:

- Build and support networks where relevant for specific program objectives;
- Tap into existing social networks to deliver programs;
- Establish favourable conditions; and
- Increase program sensitivity to existing patterns of social capital.

Build and Support Networks Where Relevant for Specific Program Objectives

Different types of government programs already incorporate explicit measures to influence or promote network formation as a means for achieving program objectives. Many initiatives contribute to the building of connections between program participants, between community partners or among users and non-users of services. These are found, for example, in employability or job search programs for

Making use of social capital in public policy: from direct to indirect influence


DIRECT
Build & support networks
Tap into existing networks to deliver services
Establish favorable conditions for desired network formation/maintenance
Increase program sensitivity to existing social capital
INDIRECT

social assistance recipients, integration programs for newly landed immigrants, civic participation forums and exchanges for youth, community crime prevention initiatives linking citizens to police services, or in public health promotion programs. For example, the Community Employment Innovation Project sponsored by the Canadian and Nova Scotia governments seeks to help Employment Insurance or income assistance recipients build social connections that will be useful for future employment opportunities through working on community-based projects. The Host Program, managed by Citizenship and Immigration Canada, promotes the creation of bridging networks for newly landed immigrants to facilitate their integration into the receiving community.

In instances where programs have been designed to support or promote the development of social networks, an explicit consideration of social capital effects may mean that we track and evaluate more systematically how these specific network-creation measures have contributed (or not) to the expected outcomes of the program. This could provide useful information on adjustments that could be made to the program and inform future policies on the value and appropriateness of emphasizing the role of certain kinds of networks in particular situations.

Some useful lessons from the field provide good examples of how paying attention to the way networks are actually used by program participants can make a difference in how policy objectives are met.

For example, Keating et al. (2005) have explored how government programs might better support the care networks of seniors. Federal and provincial governments support the general objective of aging well. Aging well includes maintaining positive interactions with one's intimates that support positive emotions. Positive emotions, such as joy, hope, optimism, love, contentment, and gratitude, help us grow as people, energize us for positive action, solve problems, and increase our sense of emotional well-being. However, as seniors in need of care increasingly have no alternative but to depend on their network of closest friends and family members, the positive effect they derive from these relationships may come under stress. The family members or close relations who provide care often also have other extensive work and family responsibilities. The costs they bear in looking after the care recipient can be considerable, and with these costs the positive emotions associated with their relationships can be considerably diminished which, in turn, serves to undermine the objective of aging well. Keating et al. argued, however, that the burdens placed on these care networks can be reduced through at least two approaches. A first approach is to support directly the care recipients, as through home care, which alleviates the burdens placed on their care network of close friends and family members. A second approach lies in supporting the networks of caregivers directly through such programs as respite care or the compassionate care leave recently introduced by the federal government.

Lévesque (2005) provided another example of how to incorporate a concern with network building activities into government programs. His work on social capital and labour market re-entry for long-term recipients of social assistance has demonstrated the importance of facilitating appropriate social network contacts. Having a network of diverse weak ties is highly beneficial to finding opportunities to re-enter the labour market. However, many programs have been designed and delivered in such a way that participants are in effect only encouraged to form networks with other long-term recipients of social assistance experiencing similar circumstances and with limited access to broader networks. Such homogeneous networks, perhaps useful for other purposes, do not offer much assistance for finding new employment opportunities.

Similar lessons can be found in the case of community development programs that focus efforts on building ties only within the community without sufficiently encouraging linkages with groups or institutions outside the community (i.e., in the case of rural community revitalization programs, or low-resource ethnic communities). Adopting a social capital perspective emphasizes the importance of

delivering programs that also provide opportunities for greater interaction between different groups and contacts outside of the community to increase the diversity of resources available to the network.

Tap into Existing Social Networks to Deliver Program Services

In some instances, government programs may need to tap into existing social networks to achieve program objectives. Within the field of public health promotion, for example, efforts have been made to identify influential figures within social networks to influence health-related behaviours of those networks.

For instance, the Centers for Disease Control and Prevention in the United States support a program initiative by the name of Popular Opinion Leader (POL): A Community AIDS/HIV Risk Reduction Program for Gay Men. Most evaluated programs for HIV-prevention in the United States have involved intensive face-to-face assistance with behaviour change for individuals or small groups at risk of infection. This program represents an attempt to prevent HIV infection at a community level with the potential to reach large numbers of people in a cost-effective manner. The program works through recruiting popular opinion leaders within the social networks of gay men in various US cities. These peer-groups leaders are trained to be experts on HIV-risk reduction and to deliver key health messages to their peers. An evaluation of the program (Kelly et al., 1997) showed that conversational messages delivered by popular opinion leaders successfully influenced the sexual-risk behaviour of others in their social network. Population-level rates of risk behaviour decreased significantly in the intervention cities compared with the control cities.

Within the United Kingdom, a similar approach has been taken to combat rising rates of smoking among teenagers. The ASSIST (A Stop Smoking in Schools Trial) study is a large-scale randomized controlled trial of the effectiveness of a school-based, peer-led training program aimed at changing the smoking behaviour of secondary school pupils using their established social networks. Peer-nominated students in Year 8 (aged 12-13) were recruited as peer supporters and given intensive training off the school premises by professional health promotion staff. The peer supporters were trained to intervene informally with their Year 8 peers in everyday situations to discourage them from smoking. Preliminary evaluations suggest this approach may hold promise for anti-smoking efforts (Holliday et al., 2005).

Establish Favourable Conditions

There are instances where it may be more helpful for public programs to invest in establishing broad, favourable conditions for the generation of social capital rather than attempting to shape network development directly. There are at least two ways in which this can be encouraged: through enhanced opportunities and capacities for social interaction and through the assistance of social "brokers" or "entrepreneurs."

Support/Enable Opportunities for Social Interaction

Individual relational skills and community capabilities

Developing networks of more diverse social ties and linkages outside immediate circles can be very challenging for certain individuals, groups, and communities. One way to facilitate this process may be through supporting the development of individualized relational skills and community capabilities. Some individuals and groups, particularly among the least advantaged, may have difficulty in developing social ties and engaging in reciprocal relationships. In situations where there is a history of family breakdowns, social isolation, and dysfunctional relationships, it is often very difficult to develop the kind of trust and relational skills necessary to forge and maintain new and more diversified social relations. Certain programs may be offered to assist such individuals in rebuilding some of these relational skills before engaging in more formal network-building activities, such as in the context of labour market integration initiatives. Recognizing the need for building social skills (and aptitudes for working

co-operatively) early on in childhood and adolescence also emerged as a recommendation during the project. Young children, especially those at risk of having difficulty in forming positive social connections, may benefit from various recreational and after-school programs where they are able to interact positively with other children and youth:

> One of the best ways to promote the creation of informal relationships (one of the initial conditions to setting up a group network) is to encourage students to pursue their schooling. Indeed, analyses that focus on the intersecting dynamics of social relations and life trajectories demonstrate that an individual's social network develops particularly during the schooling years, and that the many weak ties which are so important to setting up a social network, are often born of relationships created during post-secondary education (Charbonneau, 2005).

Individuals and community groups may also have difficulty forming social ties and reciprocal relationships, due to historical context and cultural differences. A relevant example comes from Matthews and Côté (2005) in their study of social capital in the context of Aboriginal community policing. While the development of social ties between Aboriginal police officers and community members and links to the police officer's own ties outside the community are determinants for a successful level of police service, the study clearly emphasizes the importance of developing cultural awareness and building trust at the level of the individual police officer (as opposed to the larger police institution), as prerequisites before social capital building can start taking place. "[I]n many circumstances where Aboriginal policing takes place, it is quite likely that cultural awareness by police officers is a necessary precondition for building successful networks, linkages, and partnerships within and outside the community" (Matthews and Côté, 2005).

Public infrastructure

Governments may also foster favourable conditions for developing useful sources of social capital by investing in public infrastructure. A common theme in the social capital literature has been the promotion of public spaces and other infrastructure as a means of supporting opportunities for social interaction. Affordable public recreation facilities, community centres, and mixed housing development are all instances of potentially social capital generating investments.

This said, such investments need to be accompanied by evaluations of how successful or not they are in generating the kinds of social interactions that can lead to development of new resources for individuals or groups. It may be that such infrastructure is a necessary but insufficient condition for the development and maintenance of social ties. Even if new spaces for connecting citizens are available, it does not mean that on their own they will be enough for ensuring greater social interaction and participation in associational life. For example, in a 1997 study of the effects of scattered-site public housing in Yonkers, New York, Briggs (1997) found that moving families out of areas of concentrated disadvantage and ethnic isolation into new public housing in the more affluent and mixed-ethnicity Yonkers neighbourhoods did not necessarily lead to new social connections for these families. Instead, they continued to retain their connections to their old neighbourhood – where they retained strong social ties through their local churches, and community-based institutions – and did not develop bridging links with their new and more affluent neighbours. This suggests the need for a close evaluation of how such infrastructure design may need to be accompanied with investments in other complementary resources to be effective in establishing the kinds of social capital ties that may lead to desired socio-economic outcomes.

Brokerage and Facilitation of Networks and Partnerships

One potential complementary resource to investment in public spaces and infrastructure involves supporting social brokers or entrepreneurs. These are the

coaches, the neighbourhood activists, and the local leaders who can play the role of community broker by breathing life into public spaces and facilitating social connections and alliances. Such local leaders (especially non-traditional leaders) could be supported through initiatives that recognize their role and contribution in creating linkages and mobilizing community networks.

Public service representatives can also play the role of mediator between networks. Given that many policy objectives, such as poverty reduction, crime prevention, or elder care, have a complex dynamic requiring a multi-sectoral approach, the ability of front-line workers to assess fully the needs of individual service recipients and broker access to other networks, services, and opportunities can be critically important. This could include, for example, in the context of community crime prevention programs, the role played by police liaison officers in linking at-risk youth and adults to organizations and networks favouring a transition into pro-social relationships and employment.

This also includes efforts to provide the necessary assistance and tools for communities to develop their own co-operative networks. As indicated by community development representatives interested in the concept of social capital, the ability and opportunity to build network connections requires a certain level of prior knowledge, trust, and self-assurance. Highly disadvantaged community groups may require supports and encouragement to develop the necessary skills and confidence in their own capacity to influence change, before being able to develop co-operative networks and reach out to other groups and organizations.

Investing in greater linking social capital between public service providers and recipients is not a simple matter, however. Real tensions exist, for example, between attempts to act as social brokers on the one hand, and the need for the government to remain and be seen as impartial on the other. This point was made in particular by Matthews and Côté (2005) in their study of Aboriginal community policing, where police officers deeply embedded in the local community may be under considerable stress in upholding the impartiality of their office.

Brokering Social Capital Networks for Crime Prevention

"Given the reported widespread fear of intimidation and related bullying in schools, police school liaison officers can provide early intervention assistance at the middle school level where the absence of positive family and peer informal networks are associated with increased criminality. This form of social capital will likely be more important given the trend toward increased single-parent families, ethnic/racial diversity, the competitive environment for employment, and the apparent negative impact of the popular media in possibly accentuating the likelihood of violence for those children and adolescents already displaying early and persistent aggression and violence. ..."

"Overall, ... it appears that social capital programs should continue or be established for vulnerable groups living in urban areas, including marginalized families of recent immigrants, Aboriginal families, those who are homeless, and street youth. Informal networks developed in programs, such as the National Association of Aboriginal Friendship Centres, along with linkages to formal government and non-government resource networks are vitally important in allowing high-risk youth and adults to make the transition into pro-social relationships and employment, thus increasing the communities' potential to reduce crime and social disorder."

Source: Corrado et al. (2005).

In the context of community development partnerships, Charbonneau (2005) found that successful initiatives were those in which governments left the direction of such activities to local level networks, and restricted themselves to providing reliable funding and expertise (including as mediators between networks) to the local organizations. The existence of previous informal relations among members of a

network is an important condition for the success of community-based networks. According to Charbonneau, efforts to support local network formation by government representatives should encourage community initiatives that are already based on pre-existing collaborative relations. Government representatives (who have been involved in the community for some time) can play an important intermediary role by helping to facilitate linkages between groups, though it may often be necessary to remove themselves from the network once it is functioning.

Increasing Program Sensitivity to Existing Patterns of Social Capital

This approach involves gathering and integrating information about existing social networks into policy and program design, implementation, and evaluation. The goal would be to raise the awareness of policy makers and decision makers about the potential impacts of new interventions or changes in policy directions on the social capital already present in communities.

We know very little about the consequences that certain practices can have on the social networks of participants and non-participants (or service users). In other words, a social capital lens may also simply assist in a better understanding of the interactions between policies and social relationships. This could help to ensure that programs and policies across government do not work at cross-purposes in the ways in which they incorporate or affect social capital. Seemingly unrelated government interventions (e.g., in areas of transportation, housing, etc.) might actually undermine the very social capital resources that other programs are counting on to achieve their objectives.

In some cases, for example, this could be achieved through a more conscious assessment of the type and level of social capital available to the individuals and groups targeted by interventions. Case workers might usefully consider the social capital profile of clients as part of a broader consideration of the clients' needs, as in employability programs for persons with disabilities, or support programs for teenage moms. This would ensure, for example, that program activities include members of social networks when relevant or avoid burdening fragile networks with demands for extensive support. In discussion with the PRI, Perri 6 noted that a number of public professionals in the United Kingdom have a long history of subtle thinking and skill with regard to considering people's social networks and how they relate to their well-being, as in probation services and some care programs. But he worried that this capacity for pastoral support had been undermined and devalued in recent decades in that country, in favour of an emphasis on individualized training and financial support.

Program designers might also benefit from a greater awareness of, and sensitivity to, local social network dynamics. Direct interventions without the buy-in of the community can create tensions between governments and the local groups responsible for delivering services. Instead of imposing top-down empowerment objectives, several experts who contributed to our project have stressed that often policies and programs not only need to be highly sensitive to local context, but also depend on the creation of linkages with local groups if they are to be successful. White et al. (2005), for example, recounted how efforts to promote preschool programs for Maori youth in New Zealand were only successful after government officials first built up personal informal links with local communities and families as a precursor to enabling Maori parents to set up their own early childhood programs.

Damaging Existing Social Capital

"In the case of Port Harrison in Canada, the movement of the community to a new location led to the destruction of social capital as it broke the ties between elders and the young. Parents and elders used to teach the young how to hunt and build ice houses. The relocation to a place where there were no hunting possibilities led to a break-up of the traditional system where young people travelled with elder hunters, learning many skills, such as language and traditions, during the hunting season. Before the move, the community had high levels of educational attainment, because in the off-season, the community studied at the school. After the relocation, this community spiralled downward as evidenced by many social indicators: suicide increased, school non-attendance became endemic, fertility rates declined, and rates of illness rose. The state had destroyed, perhaps inadvertently, the social capital of the community."

Source: White et al. (2005).

KEY MESSAGES ON POLICY APPLICATIONS

1. Governments inevitably affect patterns of social capital; an explicit focus on social capital allows governments to do so more effectively in keeping with policy and program objectives.
2. A social capital approach may be particularly fruitful for policies and programs helping populations at risk of social exclusion, supporting key life-course transitions, and promoting community development efforts.
3. While governments may have a role in directly supporting the development or maintenance of social capital as a means of achieving program objectives or working with existing networks to deliver services, they may also incorporate a social capital dimension through establishing favourable conditions for the development of useful networks and through a greater sensitivity toward the interactions between policies and existing social capital.

4. Measuring the Intangible?

Social Capital as an Approach to Research and Analysis

Social capital provides a rich new means for looking at how public intervention and government services can focus on social ties as a potentially important ingredient in individual and societal prosperity. Networks of co-operation exist at various levels and in various spheres of concern to public policy. Through a more systematic understanding of these networks and their relational dynamics, governments will be able to concretely operationalize this concept.

But where do we begin? Empirically, recording the various manifestations of social capital and its modes of functioning is not always a simple matter. Over the last few years, several government organizations (in Canada and abroad) have made greater efforts to measure social capital in the population and generate data that reveal its major dimensions. Various approaches have been explored, from case studies to the development of major trend indicators (e.g., social and civic participation rates) created on the basis of survey data.

In 2004, Canada produced its first major survey devoted to the theme of social engagement and social capital. The General Social Survey on Social Engagement (Cycle 17) innovatively integrated within a single database several major dimensions of social capital cited in the literature: rates of social and civic participation, degree of trust, typology of mutual support and reciprocity practices, sense of security, and sense of belonging. This approach opens up the possibility of a detailed exploration of key determining factors – or sources – of social capital in various segments of Canadian society. In this instance, the concept is primarily understood as a dependent variable, that is, an end result.

From a public policy perspective, this "macro" approach seeks to inform the discussion on the institutional preconditions for participation and social cohesion. It does not, however, open up the possibility of exploring the contribution of social capital as an independent variable, that is, as a factor that explains certain key results. In fact, it contains only a limited number of measures of social, economic, or health results relevant to public policy, measures that could have been correlated with various dimensions of social capital. Moreover, the Survey provides limited data on social networks. These limitations may have consequences for the analytical scope and subsequent relevance of the concept of social capital for certain government departments.

While recognizing the value of this and other similar approaches in documenting sources and forms of social capital, the PRI took an alternative approach by addressing social capital in its role in – or its contribution to – attaining certain socio-economic or health results relevant to social policy. In other words, the PRI has examined the concept as an independent, explanatory variable. In taking a "meso" approach to social capital that focuses on the strategic role of social networks in providing access to resources and support, measurement considerations focus on significantly different variables than those that have been of interest to many social capital researchers so far. Thus, the PRI's work on the measurement of social capital has focused on an examination of the various properties of individual and group networks and the ways in which they function in specific circumstances.

An empirical approach to social capital based on social networks offers a number of methodological advantages.

A Tangible Subject of Investigation

Networks of social relations constitute a tangible object of investigation that saves the analyst from having to use arbitrary combinations of diverse variables as weak indicators of more intangible understandings of social capital, such as "the glue that holds society together." Relational networks are the empirical counterpart to social ties; they are the material we can use systematically to document the resources and support that circulate, or not, among individuals and groups.

A Coherent Integration of Variables

A network-based approach still offers an access point to all of the elements traditionally related to less tangible approaches to social capital, such as

socialization, voting, volunteer involvement, trust and reciprocity. Looking at an individual's relational fabric (or that of a group) opens up the possibility of addressing all the major issues related to the concept: sociability or social isolation, peer pressure, sources of support and offers of support, and the spectrum of civic contributions and the benefits they generate individually (creation of contacts) and collectively (group dynamics and vitality of local communities). It allows an analyst to empirically examine the interrelationships between these phenomena without suggesting they constitute a single entity.

Relationships as a Unit of Analysis, at the Individual and Collective Level

Major household surveys that seek to measure social capital do not typically draw a distinction between the individual and collective benefits of participation. They imply that the aggregate of individual social capital is sufficient to estimate the social capital of a community or, indeed, a nation. The participation practices of individuals, however, contribute only partially to the social capital of a community. More specifically, they cannot provide conclusive information about the associational framework of a community primarily because they do not shed light on the dynamic that exists between the groups and organizations to which individuals belong. It is this dynamic that constitutes a community's true social capital.

While interrelated, it is important to distinguish between *individual social capital* and *collective social capital*, which constitute two separate research subjects. At the individual level, social capital refers to the benefits that individuals derive from their networks of social relations. Collective social capital refers to the benefits that the community derives from associational dynamics connecting groups and associations. The unit of analysis, namely the *relationship*, is measured the same way regardless of the type of network in question. Consequently, the size of an individual's network (the number of relationships the individual has with various people) is of as much analytical importance as the size of the network of a community group (in this instance, the number of other organizations with which this group interacts).

Generating Useful Information for Public Policy

The following three major research directions will help governments focus more on the role of social capital in improving the conditions of individuals in certain situations.

- Investigate the manifestations of social capital, both at the individual and group level, by more systematically documenting which types of social networks are relevant depending on the area of intervention. Under what circumstances are dense networks more useful? What are the circumstances under which weak and diversified ties make a difference?
- Investigate how social capital operates by taking a closer look at the conditions for creating social relationships, as well as the obstacles to their development; and the functioning of social networks, as well as the conditions that enable them to be mobilized under different life circumstances and among different population subgroups.
- Place more emphasis on the contribution of social capital to specific issues by exploring the strong hypotheses in current Canadian research with respect to the presence of certain types of networks and the attainment of results in specific contexts.

At this stage of social capital research, the PRI recommends the simultaneous implementation of these three research directions, at several stages in the development of policies and programs already underway. This can be done by:

- adding complementary questions to existing or future surveys;
- including certain aspects of social capital to be documented in case studies funded by government research departments; or
- integrating new performance indicators into program evaluations.

Since the measurement of social capital is still in its infancy, it is unrealistic to expect a single tool to assess all the research hypotheses about the role of social capital in various spheres of society. It is more

realistic to hope that we are in the process of building up knowledge on the basis of several empirical sources (case studies, statistical data, social demonstration projects, etc.).

Measuring Different Aspects of Social Capital

Major strides have been made over the last few years to develop relatively simple and proven techniques for measuring various aspects of networks. The generators (name, position, resource or context-based generator) constitute a set of techniques that, whether used on their own or combined, can produce a range of data to paint a portrait of networks and then to understand how they work. A generator is made up of a series of questions such as "name the people with whom you …" that can be used to create a matrix of social relationships for analysis. One of the values of these tools is that they can be adapted to qualitative methodology as well as to more standard statistical survey tools.

Several concepts developed in the analysis of social networks resonate surprisingly well with social capital vocabulary. For example, the concepts of bonding, bridging, and linking, as discussed above can be grasped by studying network density (the interconnection between individuals), the intensity of relationships (weak or strong) and the diversity of members (e.g., socio-economic status of members). Other concepts related to the dynamic properties of networks are also useful for documenting the manner in which social capital operates to produce results, including the conditions for network mobilization, the rules of network functioning, the norms that govern the circulation of exchanges within networks, and so on.

For a more in-depth discussion of the use of these tools, see PRI (2005a).

Investing in the Development of Innovative Tools

The choice of tools to measure social capital largely depends on public policy objectives and the needs specific to each area of intervention.

Vulnerable Populations

The role of social capital among populations vulnerable to exclusion can be explored on the basis of thematic statistical surveys by using certain social network measurement techniques adapted to different realities. Using qualitative methodology within statistical surveys or using "dynamic" variables (that is, variables that give an idea of the functioning of networks among vulnerable populations under certain circumstances) are options worth exploring. Social experimentation projects, such as the Community Employment Innovation Project in Cape Breton, that include networks as a control variable and can take into account the role of context are also an avenue worth pursuing to develop a better understanding of the differential impact of intervention programs among vulnerable populations.

Life Transitions

Networks play an important role in helping individuals overcome major transitions in their lives, yet the data currently available in Canada do not tell us how. It would be possible to develop and include a set of standardized questions on social networks in various longitudinal surveys on life transitions. This would help to guide the development of programs designed to maximize the potential of networks as complementary resources for individuals.

Community Development

When it comes to collective social capital, community development and the social economy are sectors that the federal government is increasingly focusing on to find solutions adapted to the problems of local communities. It would be wise for the government to better evaluate the potential of networks of

co-operation that emerge between the various players involved, whether they are local or regional groups, public bodies, businesses or other civil society actors. In terms of research strategy, the use of surveys among groups and associations could provide information on the associational dynamics that result from collective networks. Case studies based on both survey data and other sources of information could also be relevant for developing a better understanding of how context contributes to the growth or explains the decline of certain communities. A meta analysis of social capital related evaluation work already available is another, less costly option, that could shed new light on well-documented cases.

KEY MESSAGES ON SOCIAL CAPITAL RESEARCH

1. In public policy research, investigate social capital not only as a dependent variable, but also as an explanatory variable that can contribute to the understanding of a specific research question.
2. The unit of analysis is not an individual, group or community. Rather it is the social relations between these entities.
3. Empirical investigation should focus on network structure (the presence of social capital) and on network dynamics (how social capital operates).
4. In recent years, important developments have produced a series of relatively simple and proven techniques to measure many aspects of networks (name generator, position generator, etc.).
5. The choice of a research strategy strongly depends on public policy objectives and on the specific needs of different policy domains. In order to advance research on individual and collective social capital, new innovative instruments can be combined with more traditional research methods.

Conclusion

A focus on social capital allows public authorities to consider the importance of non-material assets in social policy. It is about getting the social dimension right. This means creating new opportunities, or at least not disrupting existing opportunities, for connecting people with others in ways that are beneficial for the individuals and for the community. This requires, at a minimum, a focus on the impacts of policies on networks of social relationships, and being aware of the importance of preserving or protecting social ties, without draining their resources.

Making networks visible as we develop and evaluate programs reminds us that these networks are real in people's lives. A focus on social networks and relationships allows governments to gain a better understanding of the dynamics of social participation, or the conditions under which participation can occur.

Incorporating social capital as a policy tool will not solve all outstanding social policy challenges. But it may help make a difference. Government policies and programs already affect, and are in turn affected by, patterns of social capital. Integrating a more explicit consideration of social capital into the research, design, development, and evaluation of programs will assist public authorities in making better choices in the pursuit of social policy objectives. The PRI's social capital project has shown that it is possible to do just that.

REFERENCES

6, Perri. 1997. *Escaping Poverty: From Safety Nets to Networks of Opportunity.* London: Demos.

———. 2004. "Can Government Influence our Friendships? The Range and Limits of Tools for Trying to Shape Solidarities." Pp 180-204 in *Social Networks and Social Exclusion: Sociological and Policy Perspectives*, ed. Chris Phillipson, Graham Allan, and David Morgan. Aldershot: Ashgate Publishing.

Briggs, Xavier de Souza. 1997. "Social Capital and the Cities: Advice to Change Agents." *National Civic Review* 86, no. 2: 111-117.

———. 2004. "Social Capital: Easy Beauty or Meaningful Resource?" *Journal of the American Planning Association* 70, no. 2: 151-158.

Canada, PRI (Policy Research Initiative). 2003a. *Social Capital: Building on a Network-Based Approach.* Draft Discussion Paper.

———. 2003b. *Social Capital Workshop June 2003: Concepts, Measurement, and Policy Implications.*

———. 2005a. *The Measurement of Social Capital: Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation.*

———. 2005b. *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies.*

Cannuscio, Carolyn, Jason Block, and Ichiro Kawachi. 2003. "Social Capital and Successful Aging: The Role of Senior Housing." *Annals of Internal Medicine* 139, no. 5 (Part 2): 395-399.

Charbonneau, Johanne. 2005. "Networks of Community Associations and Collective Social Capital." *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies.* Policy Research Initiative.

Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.

Corrado, Raymond R., Irwin M. Cohen, and Garth Davies. 2005. "Social Capital and Community Crime Prevention Programs." *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies.* Policy Research Initiative.

Erickson, Bonnie H. 2003. "Social Networks: The Value of Variety." *Contexts* 2, no. 1.

Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy.* Cambridge: Polity Press.

Halpern, David. 2003. Presentation to the PRI-OECD Conference, The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital? Montréal, November 24, 2003.

Holliday, J., L. Moore, R. Campbell, F. Starkey, S. Audrey, N. Parry-Langdon, and M. Bloor. 2005. "The ASSIST Intervention: Successfully Harnessing Informal Social Networks to Reduce Adolescent Smoking." International Sunbelt Social Network Conference XXV, Los Angeles.

Keating, Norah, Jennifer Swindle, and Deborah Foster. 2005. "The Role of Social Capital in Aging Well." *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies.* Policy Research Initiative.

Kelly, J.A., D.A. Murphy, K.J. Sikkema, R.L. McAuliffe, R.A. Roffman, L.J. Solomon, R.A. Winett, and S.C. Kalichman. 1997. "Randomized, Controlled, Community-Level HIV-Prevention Intervention for Sexual-Risk Behaviour Among Homosexual Men in US Cities. Community HIV Prevention Research Collaborative." *Lancet* 350, no. 9080: 1500-1505.

Kunz, Jean Lock. 2005. "Orienting Newcomers to Canadian Society: Social Capital and Settlement." *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies.* Policy research Initiative.

Lévesque, Maurice. 2005. "Social Capital and Poverty." *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies*, published by the PRI.

Lévesque, Maurice, and Deena White. 2001. "Capital social, capital humain et sortie de l'aide sociale pour des prestataires de longue durée" *Canadian Journal of Sociology* 26:2: 167-192.

Matthews, Ralph, and Rochelle Côté. 2005. "Understanding Aboriginal Policing in a Social Capital Context." *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies.* Policy Research Initiative.

Nash, Vicki. 2004. "Public Policy and Social Networks: Just How 'Socially Aware' Is the Policy-making Process?" Pp. 219-235 in *Social Networks and Social Exclusion: Sociological and Policy Perspectives*, ed. Chris Phillipson, Graham Allan, and David Morgan. Aldershot: Ashgate Publishing.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.

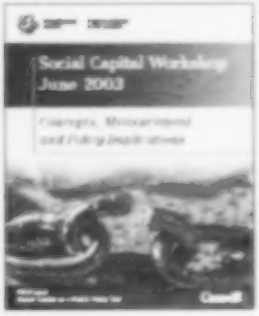
———. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6: 65-78.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

White, Jerry, Nicholas Spence, and Paul Maxim. 2005. "Impacts of Social Capital on Education Attainment in Aboriginal Communities: Lessons from Australia, Canada, and New Zealand." *Social Capital in Action: Thematic Policy Studies*. Policy Research Initiative.

APPENDIX 1

PRI Social Capital Project Publications



June 2003

Social Capital Workshop: Concepts, Measurement and Policy Implications

This document reports on the findings from an interdepartmental consultation network held in 2003, and includes the background papers prepared for the event.

October 2003

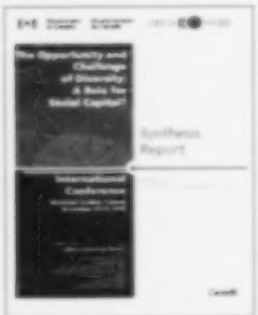
Social Capital: Building on a Network-Based Approach

This draft discussion paper presents the conceptual framework developed by the PRI in consultation with government and academic experts.

November 2003

Horizons: Social Capital

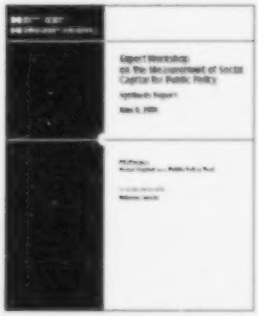
This Horizons issue on social capital highlights preliminary findings from the PRI's Social Capital project, as well as bringing to the fore recent social capital research from Australia, New Zealand, and across Canada.



March 2004

The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?

This report provides a synthesis of the key issues discussed at a PRI-OECD conference held in November 2003 on the relationship between social capital and the management of immigrant integration and diversity.



September 2004

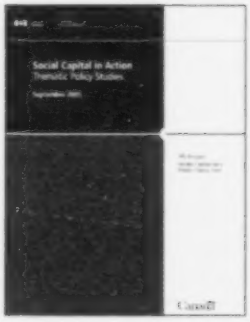
Expert Workshop on the Measurement of Social Capital for Public Policy

This synthesis report outlines the presentations and discussions at a June 2004 expert workshop on developing a "toolbox" for measuring social capital in a public policy context.

September 2005

Social Capital as a Public Policy Tool: Project Report

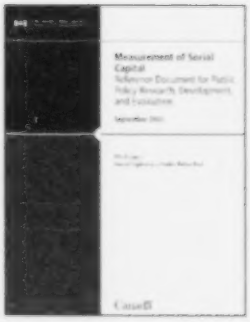
This project report provides a synthesis of the key findings from the PRI social capital project in the areas of conceptualization, implications for public policy, and measurement efforts.



September 2005

Social Capital in Action: Thematic Policy Studies

The project established interdepartmental working groups to oversee the development of a series of thematic policy studies by experts on the best available evidence in areas of strategic importance to the Government of Canada. Eight specific policy and program areas are examined in a Canadian context: poverty reduction, healthy aging, settlement of new immigrants, educational outcomes of Aboriginal youth, youth civic engagement, community crime prevention, policing in First Nations communities, and the role of local associations in community development.



September 2005

Measurement of Social Capital: Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation

This report provides an overview of efforts to measure social capital and concludes with key recommendations for future research initiatives in a public policy context.

APPENDIX 2

Key Milestones and Activities of the Social Capital Project

2003	
January 10	ADM launch meeting
January - April	Bilateral meetings with departments
January-June	Scanning, consultation and literature review
February 27	Multilateral meeting of departmental partners to the PRI-OECD conference
March 18	Participation in Metropolis Workshop on Religion and Social Capital
March 21-24	Session at Metropolis conference
March 26	Interdepartmental working group meeting
May 22-23	Participation in OECD workshops on social capital measurement (Budapest)
May 30	Background papers produced: Concept, Measurement, Policy
June 11	Social cohesion workshop on social capital
June 19	Interdepartmental consultation workshop on social capital
July 8	ADM advisory committee meeting
August 20	Social capital sessions at Queen's International Institute on Social Policy (Kingston)
September	Release of discussion paper and analytical framework: "Social Capital: Building on a Network-Based Approach"
September 11	Participation in Statistic Canada's working group on social capital
September 15-19	Session at International Metropolis Conference (Vienna)
October 20	PRI-SSHRC Policy Research Roundtable on social capital
November	Release of social capital issue of Horizons
November 23	Pre-conference workshop on social capital data and research issues (Montreal)
November 24-25	PRI-OECD conference on social capital, diversity and immigrant integration (Montreal)

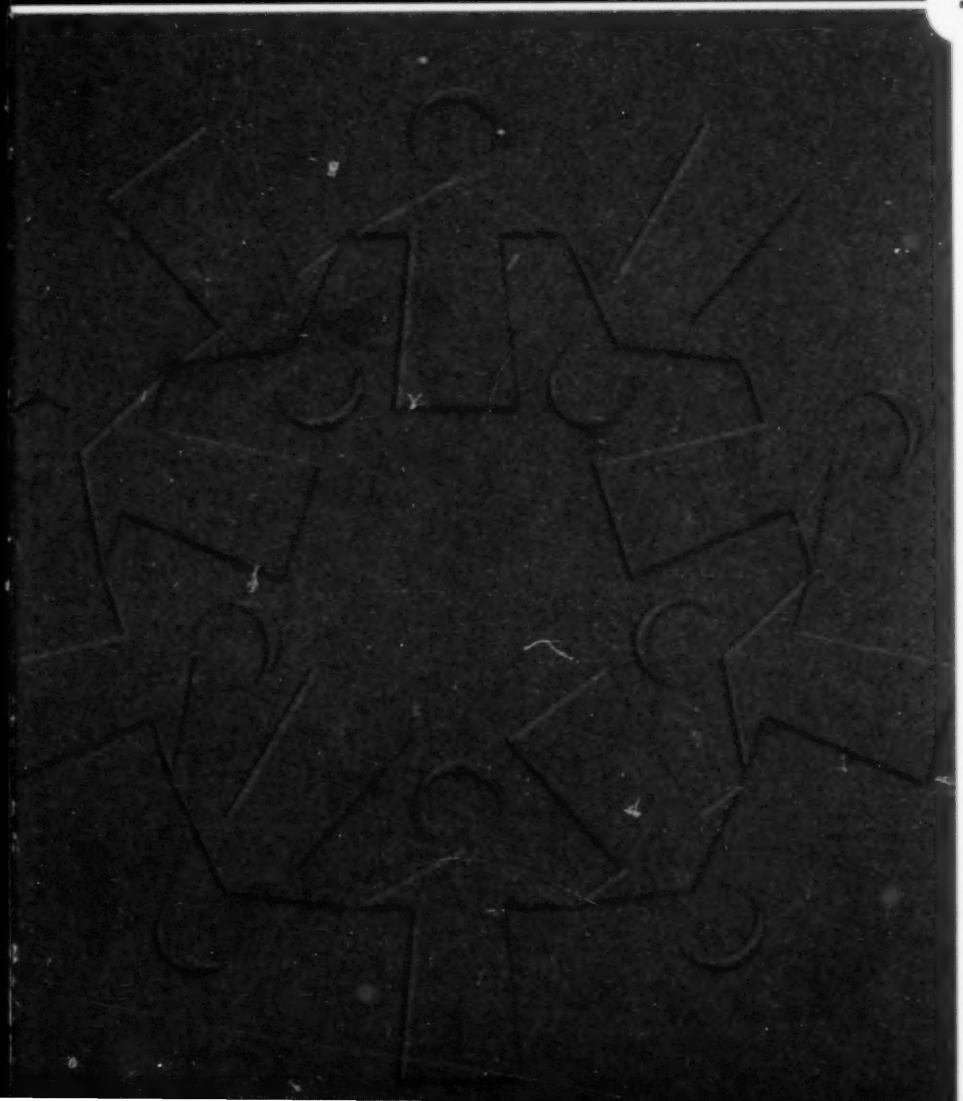
2004	
March	PRI-OECD conference synthesis report released
March 29	Presentation to Foreign Policy Centre (UK) and Barrow Cadbury Trust Seminar on International Social Capital (London)
March 31	Wellman and Erickson reports on social capital measurement
April 13	ADM advisory committee meeting
May 6	Presentation at the Canadian Community Economic Development Network Annual Conference
June	Release of special issue of the Journal of International Migration and Integration (JIMI)
June 8	Expert workshop on social capital measurement strategies
September 20	Social cohesion workshop on data from the General Social Survey on Social Engagement
November 5	Roundtable with researchers and departmental partners involved in thematic policy studies
December 13-15	Social capital sessions at PRI social policy conference (Ottawa)

2005	
June 16	ADM advisory committee meeting
September	Release of final PRI publications (project report, measurement reference document, and compilation of thematic policy studies)

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

Le capital social comme instrument de politique publique
Rapport de projet

Septembre 2005



Projet du PRP

Le capital social comme instrument de politique publique

Canada

Le capital social comme instrument de politique publique

Rapport de projet

Septembre 2005

REMERCIEMENTS

Après avoir consulté certains hauts fonctionnaires fédéraux, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a officiellement lancé son projet sur le capital social en janvier 2003, lors d'une rencontre interministérielle avec les sous-ministres adjoints responsables des politiques et de la recherche.

Dirigée par Jean-Pierre Voyer, directeur exécutif du PRP, l'équipe du projet comptait, au départ, de Jeff Frank, Catherine Demers et Robert Judge. Par la suite, Lori Brooks s'est jointe au groupe, collaborant aux activités de recherche et à la coordination des événements. Sandra Franke, de Statistique Canada, a d'abord été collaboratrice à temps partiel pour se charger par la suite à temps plein des questions touchant la mesure. De son côté, Jean Lock Kunz a fait bénéficier l'équipe de son expertise sur les différents aspects de la diversité. Son expérience a particulièrement été utile durant la préparation de la conférence internationale sur le capital social, l'intégration des immigrants et la diversité. Cette conférence, dont Catherine et Jean étaient responsables, a constitué la première enquête sur le rôle du capital social dans un secteur précis des politiques. Sylvain Côté, de l'OCDE, a également contribué à l'effort collectif.

Jeff Frank a agi à titre de directeur de projet tout au long de cette phase. En avril 2004, lorsqu'il a quitté pour un congé parental, Catherine Demers a assuré la direction du projet jusqu'en mars 2005 afin de superviser les activités relatives à l'élaboration des études thématiques sur les politiques. Au printemps 2005, Jeff a rejoint l'équipe pour coordonner la phase finale du projet et les activités de diffusion des travaux.

Présent à toutes les étapes du projet, Robert Judge a contribué à l'élaboration de plusieurs rapports clés, y compris le rapport final. De son côté, Sandra Franke a rédigé le guide sur la mesure du capital social, une autre publication clé réalisée dans le cadre de ce projet. Là encore, l'ensemble des activités ainsi que les multiples personnes qui y ont contribué ont bénéficié de la direction et des précieux conseils de Jean-Pierre Voyer.

De nombreuses autres personnes ont consacré leur temps, leur énergie et leur expertise tout au long du projet. Bien que la liste qui suit ne les mentionne pas toutes, nous aimerions particulièrement remercier Perri 6, Xavier Briggs, Meyer Burstein, Johanne Charbonneau, Bonnie Erickson, John Field, David Halpern, John Helliwell, Peter Hicks, Cathleen Johnson, Peter Li, John P. Martin, Ralph Matthews, Neil Nevitte, Doug Norris, Robert Putnam, Brian Ray, Jo Anne Schneider, Jean Tillie, Barry Wellman et Michael Woolcock.

À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT

Le PRP contribue à la planification à moyen terme des politiques du gouvernement du Canada en dirigeant des projets de recherche multisectoriels et en canalisant le savoir et l'expertise du gouvernement fédéral, des universités et des organismes de recherche. Cependant, les conclusions et les propositions contenues dans les rapports du PRP ne reflètent pas toujours les opinions du gouvernement du Canada ou des ministères et organismes participants.

PH4-25/2005
ISBN 0-662-69178-4

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

1. Le projet du PRP : Le capital social comme instrument de politique publique 3

2. L'approche conceptuelle 6

3. Les répercussions sur la politique publique 13

4. Mesurer l'intangible? 24

Conclusion 28

Bibliographie 29

Annexe 1 : Publications se rapportant au projet du PRP sur le capital social 31

Annexe 2 : Jalons et activités clés du projet sur le capital social 33

INTRODUCTION

La famille, les amis et les connaissances peuvent souvent constituer un atout important, voire essentiel au mieux-être des Canadiens. Que l'on cherche un soutien dans les moments difficiles, que l'on recherche un nouvel emploi ou que l'on veuille mener simplement une vie remplie et active, c'est payant de connaître du monde. Cette idée toute simple est sous-jacente au concept de capital social.

Un large éventail de recherches illustre les circonstances dans lesquelles l'existence et l'utilisation de diverses relations sociales peuvent faire la différence quand il s'agit du mieux-être des personnes. La série d'études thématiques sur le capital social (PRP, 2005b) commandées par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) et les ministères fédéraux partenaires passent en revue ces éléments de preuve dans plusieurs secteurs clés de politiques. Qu'il soit question de développement de la petite enfance, de réussite scolaire, de prévention de la délinquance, d'insertion sur le marché du travail ou de bien vivre sa retraite, connaître des gens vers lesquels on peut se tourner pour des ressources et du soutien peut faire la différence pour qui veut s'en sortir et aller de l'avant.

De plus, ce qui est vrai pour les personnes l'est aussi pour les groupes et les associations : ceux qui entretiennent la bonne combinaison de réseaux sociaux peuvent, avec plus de facilit., composer avec les divers défis auxquels ils font face, et ce, allant de la croissance économique au développement communautaire en passant par la prévention de la criminalité et un engagement actif des citoyens. Les personnes et les groupes possédant un réseau social étendu qui les relient à des personnes disposant de ressources diversifiées sont généralement celles qui sont le plus souvent recrutées, logées, en santé et heureuses.

Pour que ce concept soit pratique à des fins de politiques publiques, la recherche et l'analyse sur le capital social doivent pouvoir répondre clairement à quelques questions élémentaires. Comment les gens accèdent-ils au capital social et de quelle manière en retirent-ils des bienfaits? Comment le capital social peut-il compléter ou rehausser la valeur d'autres ressources comme le capital humain et le capital financier? Les gouvernements devraient-ils jouer un rôle dans la création du capital social? Comment peut-on concevoir des politiques et des programmes plus efficaces grâce à la prise en compte de ce concept?

Au début de 2003, le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada a lancé un projet interministériel visant à approfondir la pertinence et l'utilité du capital social comme instrument de politique publique. Le présent rapport fournit une synthèse des principales conclusions et observations clés issues du projet. Il propose également quelques approches possibles pour l'utilisation et l'intégration du capital social dans le programme du Canada en matière de politiques (et de recherches).

Après deux ans de consultations et de recherches, nous concluons que la politique publique peut retirer un avantage en intégrant une composante de capital social dans les initiatives et programmes pertinents du gouvernement. Cela ne suppose pas, cependant, que les gouvernements devraient poursuivre une grande stratégie visant la création du capital social canadien simplement pour avoir plus de capital social. Les gouvernements devraient plutôt considérer le capital social comme un moyen ou un instrument qui, en complément avec d'autres ressources, peut faciliter la réalisation d'objectifs particuliers en matière de politiques et de programmes et cibler en conséquence les interventions ayant trait au capital social.

Plus particulièrement, cinq observations clés ressortent des travaux du PRP.

1. *Les réseaux de liens sociaux auxquels une personne ou un groupe peut avoir recours pour obtenir des ressources et un soutien constituent son capital social. Ce capital social peut être un ingrédient sous-estimé, important du mieux-être et de la participation des personnes et des groupes à la vie sociale, politique et économique de leur collectivité.*

   Veiller à ce que les personnes aient l'occasion de participer pleinement à la société est une préoccupation fondamentale de la politique sociale. Dans les pays industrialisés, les politiques de l'État ont mis l'accent sur l'acquisition du capital humain et l'insertion sur le marché du travail en tant que moyens permettant de créer une telle occasion. Plus récemment, les planificateurs de politiques publiques se sont également mis à penser aux actifs financiers et matériels sous la forme d'économies et de logements en tant qu'autres ressources importantes pour promouvoir l'inclusion sociale et la participation. La création de ces ressources contribue à renforcer les capacités d'une personne avant une période difficile ou une crise plutôt que de n'offrir qu'une mesure corrective après coup. Voilà qui reflète une approche axée sur l'investissement social à l'égard de la politique sociale, au moyen de laquelle, par la reconnaissance de la

valeur du capital humain et des autres actifs, notamment le capital social, l'État peut aider les citoyens à se doter des capacités de participer pleinement à la vie sociale et économique du pays.

2. *L'accent mis sur le capital social permet d'examiner de plus près la capacité des personnes et des groupes de forger des réseaux entre eux et avec les organisations à l'échelle locale.*

   Comprendre cette dynamique relationnelle se révèle particulièrement important dans un contexte où les gouvernements sont de plus en plus à la recherche de façons de soutenir les collectivités locales et la participation des citoyens par l'entremise de partenariats et la mobilisation des ressources locales. Cela permet de comprendre de quelle manière les liens entre les divers intervenants dans la collectivité peuvent mener à une approche plus coordonnée vers l'intervention et la participation, à un meilleur accès aux ressources inexploitées et à la création de nouvelles ressources communautaires.

3. *Une perspective axée sur le capital social sera particulièrement fructueuse dans trois secteurs de politiques : aider les populations à risque d'exclusion sociale, aider à traverser les grandes transitions de la vie et promouvoir les initiatives de développement des collectivités.*

   Dans certains secteurs, la mobilisation des ressources par l'entremise des relations sociales peut avoir un impact important. L'intégration des immigrants, les soins pour les aînés en perte d'autonomie et la prévention de la criminalité dans le quartier sont tous des exemples d'objectifs de politique publique qui retireraient des bienfaits de la prise en compte sérieuse des réseaux sociaux des gens.

4. *Les gouvernements influencent inévitablement le développement de diverses formes de capital social. La prise en compte du rôle du capital social (et des interactions entre les relations sociales et les politiques) selon une méthode plus systématique dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes peut éventuellement faire une différence importante dans la réalisation des objectifs en matière de politiques.*

   L'adoption d'une perspective axée sur le capital social fait ressortir l'importance de porter attention à la valeur, à l'utilité et à la dynamique des liens sociaux. Donnent-t-il accès à des ressources utiles? Sont-ils soumis à des tensions induites ou ont-ils besoin d'être soutenus par des ressources supplémentaires (comme c'est le cas de certains réseaux de soins)? Là où le capital social peut être un instrument utile dans la réalisation d'objectifs particuliers en matière de politiques, un éventail éventuel d'options s'offre afin de l'intégrer dans la conception des programmes. Dans quelques cas, cela peut se faire de façon relativement directe en facilitant la création et le soutien de réseaux spécifiques ou l'exploitation des réseaux existants pour la prestation plus efficace de services. Plus couramment, les responsables des programmes trouveront peut-être utile d'établir des conditions favorables pour la constitution du capital social pertinent ou, à tout le moins, de veiller à ce qu'ils ne perturbent pas arbitrairement les sources de capital social existant déjà chez les populations ou les collectivités visées par les interventions.

5. *Nous avons besoin d'éléments de preuve empiriques plus concrets et propres à un contexte concernant les meilleures pratiques permettant d'intégrer le capital social dans les politiques et programmes du gouvernement.*

   Il est possible de faire progresser les éléments de preuve sur les interactions entre le capital social et les politiques et programmes de l'État grâce à l'intégration de mesures explicites du capital social dans les plans ministériels de recherche et d'élaboration de données, les cadres d'évaluation et les projets pilotes (dans les secteurs de politiques qui sont le plus susceptibles de tirer des avantages d'une perspective axée sur le capital social). Une approche axée sur les réseaux à l'égard du capital social permet aux chercheurs travaillant sur les politiques de tirer profit d'un certain nombre d'instruments de mesure pratiques et éprouvés pouvant s'appliquer à divers instruments de recherche – depuis les enquêtes longitudinales thématiques jusqu'aux études de cas exploratoires – pour identifier la présence et les manifestations du capital social dans diverses situations et divers contextes locaux.

Le reste du présent rapport se divise en quatre sections. Dans la première, on passe en revue brièvement le mandat, l'approche et les activités du projet du PRP sur le capital social. Les travaux portent sur trois axes principaux : la conceptualisation, les répercussions sur la politique publique et la mesure. Les trois autres sections examinent chacun de ces trois axes pour ensuite résumer les principales constatations issues des travaux du projet.

1. Le projet du PRP : Le capital social comme instrument de politique publique

Contexte du projet

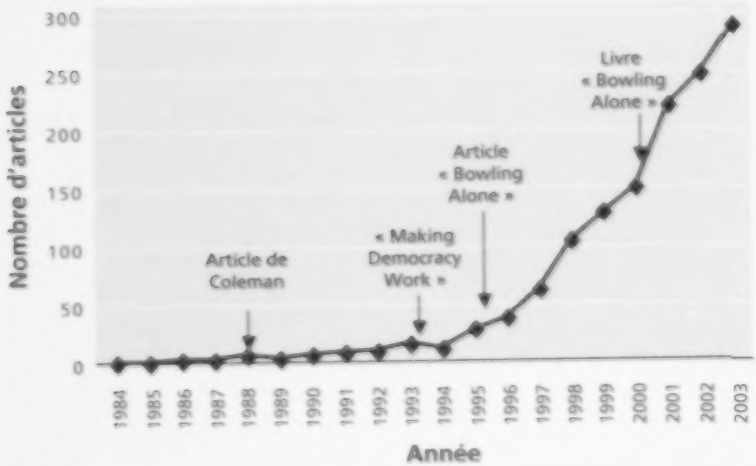
Quelle valeur représente le capital social pour la politique publique? En 2003, on a créé le projet du PRP sur le capital social dans le but d'analyser la question. Le projet était inspiré par l'intérêt croissant des cercles universitaires et politiques et stimulé par la recherche sur un large éventail de sujets au cœur des programmes publics. À vrai dire, de nombreux observateurs signalaient une multitude de façons dont les initiatives gouvernementales existantes étaient implicitement reliées au capital social.

Les travaux d'érudition sur le capital social dans diverses disciplines ont énormément progressé au cours de la dernière décennie. Robert Putnam était déjà le spécialiste en sciences sociales le plus souvent cité dans les années 90, et avec la parution de *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* (2000), il a véritablement lancé l'idée du capital social au sein du public.

Au Canada, l'intérêt s'est cristallisé à l'occasion d'un colloque international tenu à Québec en 2001. Coorganisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Développement des ressources humaines Canada (DRHC), ce colloque a rassemblé des penseurs de premier plan et des représentants gouvernementaux qui se sont penchés sur les interactions entre capital humain et capital social pour influencer le bien-être et la croissance économique durables. En décembre 2001, la séance plénière de fermeture de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques du PRP, *Rassembler les communautés*, offrait au programme deux fascinants exposés de Robert Putnam et John Helliwell sur les conséquences du capital social pour les politiques gouvernementales – plus de 30 sous-ministres et dirigeants d'organismes y ont assisté.

Cet intérêt général s'est toutefois accompagné d'un scepticisme important quant à la possibilité de mise en œuvre utile du concept à des fins de politique publique. Les ambiguïtés conceptuelles et les difficultés liées à la mesure ont sérieusement limité les efforts déployés en vue d'exploiter le concept pour l'élaboration de politiques et de programmes. Certains chercheurs s'inquiétaient du fait que le concept s'assimilait de plus en plus à un « chapiteau de cirque », où le capital social en est venu à supposer tout ce qui est positif et relatif à la vie civique (Briggs, 2004: 151). Étant donné la polyvalence apparente du concept – qui renvoie parfois aux réseaux sociaux, mais qui, à

Figure 1 : Articles universitaires sur le capital social de 1984 à 2003



Source : Halpern (2005).

Figure 2 : Projet fondé sur trois composantes

d'autres occasions, englobe aussi des éléments comme la confiance, la pratique religieuse, la cohésion communautaire ou l'efficacité institutionnelle, les critiques ont craint que le capital social ne coure le risque de perdre de sa pertinence en offrant un peu de tout à chacun.

Pour que le capital social devienne un instrument utile, à l'instar du concept de capital humain, il fallait manifestement le mettre en œuvre d'une manière qui permettrait aux pouvoirs publics de le définir concrètement, de le soumettre à une mesure efficace et d'analyser ainsi son potentiel productif dans la réalisation des visées plus générales des politiques publiques.

Objectifs

Le projet du PRP sur le capital social a donc été lancé à une réunion des sous-ministres adjoints en janvier 2003 dans le but d'évaluer la contribution et le rôle potentiels du capital social dans la réalisation des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral, dans l'espoir qu'une meilleure sensibilisation et compréhension du phénomène puissent contribuer à préciser davantage les politiques et programmes publics et à élargir les futures options stratégiques. Trois objectifs ont été établis :

- Élaborer une définition opérationnelle et un cadre rigoureux d'analyse et de mesure du capital social.
- Désigner des secteurs clés de politiques et de programmes où le capital social pourrait jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs stratégiques.
- Intégrer les conclusions du projet à un ensemble de recommandations stratégiques visant à mettre à l'essai de nouvelles approches, des mesures améliorées et des interventions stratégiques.

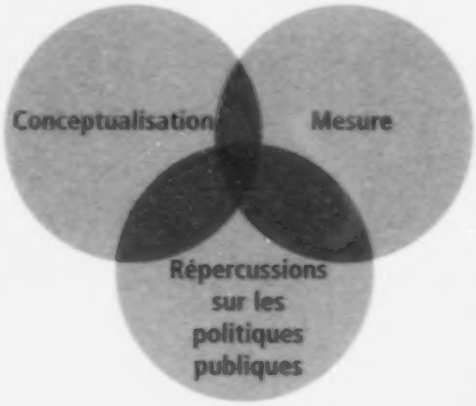
Méthodologie

Pour atteindre ces objectifs, le travail du projet a été ventilé en trois composantes interreliées : la conceptualisation, les répercussions sur les politiques publiques et la mesure.

Les résultats obtenus dans chaque composante sont issus d'une série d'activités de recherche et de consultation entreprises par l'équipe du projet du PRP sur le capital social, en étroite collaboration avec les partenaires ministériels et les chercheurs universitaires. Ces activités ont inclus :

- des analyses approfondies de la documentation existante sur le capital social et des travaux internationaux dans le domaine;
- des consultations, des ateliers et des conférences visant à recueillir des commentaires structurés, une rétroaction et des conseils quant aux options et approches proposées;
- des discussions en petits groupes sur les pratiques existantes dans le domaine;
- des documents commandés auprès des experts universitaires concernant les aspects techniques et les questions de fond.

Figure 2 : Projet fondé sur trois composantes



d'autres occasions, englobe aussi des éléments comme la confiance, la pratique religieuse, la cohésion communautaire ou l'efficacité institutionnelle, les critiques ont craint que le capital social ne coure le risque de perdre de sa pertinence en offrant un peu de tout à chacun.

Pour que le capital social devienne un instrument utile, à l'instar du concept de capital humain, il fallait manifestement le mettre en œuvre d'une manière qui permettrait aux pouvoirs publics de le définir concrètement, de le soumettre à une mesure efficace et d'analyser ainsi son potentiel productif dans la réalisation des visées plus générales des politiques publiques.

Objectifs

Le projet du PRP sur le capital social a donc été lancé à une réunion des sous-ministres adjoints en janvier 2003 dans le but d'évaluer la contribution et le rôle potentiels du capital social dans la réalisation des objectifs stratégiques du gouvernement fédéral, dans l'espoir qu'une meilleure sensibilisation et compréhension du phénomène puissent contribuer à préciser davantage les politiques et programmes publics et à élargir les futures options stratégiques. Trois objectifs ont été établis :

- Élaborer une définition opérationnelle et un cadre rigoureux d'analyse et de mesure du capital social.
- Désigner des secteurs clés de politiques et de programmes où le capital social pourrait jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs stratégiques.
- Intégrer les conclusions du projet à un ensemble de recommandations stratégiques visant à mettre à l'essai de nouvelles approches, des mesures améliorées et des interventions stratégiques.

Méthodologie

Pour atteindre ces objectifs, le travail du projet a été ventilé en trois composantes interreliées : la conceptualisation, les répercussions sur les politiques publiques et la mesure.

Les résultats obtenus dans chaque composante sont issus d'une série d'activités de recherche et de consultation entreprises par l'équipe du projet du PRP sur le capital social, en étroite collaboration avec les partenaires ministériels et les chercheurs universitaires. Ces activités ont inclus :

- des analyses approfondies de la documentation existante sur le capital social et des travaux internationaux dans le domaine;
- des consultations, des ateliers et des conférences visant à recueillir des commentaires structurés, une rétroaction et des conseils quant aux options et approches proposées;
- des discussions en petits groupes sur les pratiques existantes dans le domaine;
- des documents commandés auprès des experts universitaires concernant les aspects techniques et les questions de fond.

La première partie du projet a mis l'accent sur l'élaboration d'une définition opérationnelle et d'un cadre conceptuel pour l'analyse et la mesure du capital social. Elle s'est fondée sur les commentaires reçus des gestionnaires fédéraux en matière de politiques et de recherches au sein de plus de 15 ministères et organismes et d'un groupe de grands spécialistes canadiens et internationaux en la matière. Parallèlement, les responsables du PRP ont également collaboré avec Statistique Canada et les experts universitaires dans le but d'examiner différentes stratégies empiriques et outils de mesure du capital social sur le plan individuel et collectif.

La deuxième partie du projet a porté sur les secteurs clés de politiques et de programmes, particulièrement la politique sociale, où l'application du capital social peut jouer un rôle important. Le tout a débuté par une conférence internationale avec l'OCDE et plusieurs partenaires fédéraux, en novembre 2003, sur le rôle du capital social dans l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité. À la suite de la conférence, huit groupes de travail interministériels ont été créés pour superviser la mise au point d'une série d'études thématiques sur les meilleurs éléments de preuve disponibles dans les domaines d'importance stratégique pour le gouvernement du Canada. Ces études relient le capital social à un large éventail de secteurs d'intérêt, notamment :

- la réduction de la pauvreté;
- le développement des collectivités;
- l'engagement civique chez les jeunes;
- la prévention de la criminalité dans les collectivités;
- le vieillissement en santé;
- l'établissement de nouveaux immigrants au Canada;
- les niveaux de scolarité dans les collectivités autochtones;
- le service de police communautaire autochtone.

Les annexes 1 et 2 présentent une liste complète des activités et des publications du projet découlant de ces deux premières phases.

Ce rapport fait partie de la troisième et dernière phase du projet visant à intégrer les leçons apprises dans un ensemble de conclusions et de recommandations relatives à l'utilisation stratégique du capital social au sein du gouvernement fédéral. Parmi les résultats clés de cette troisième phase, mentionnons également un guide de référence pour la mesure du capital social (PRP, 2005a) de même qu'un recueil des études thématiques sur les politiques intitulé *Le capital social à l'œuvre* (PRP, 2005b).

Les sections suivantes présentent la synthèse des conclusions générales du projet Le capital social comme instrument de politique publique fondées sur les conclusions des trois composantes du projet : la conceptualisation, la mesure et les répercussions sur les politiques publiques.

2. L'APPROCHE CONCEPTUELLE

Qu'est-ce que nous entendons par capital social?

Il est indispensable de bien comprendre ce que signifie capital social pour que le concept soit utile aux praticiens des politiques publiques. Bien que les points de vue diffèrent, et que cela soit légitime, quant à la meilleure façon de définir le concept de capital social, le PRP a retenu et proposé une définition du capital social fondée sur les réseaux sociaux en tant que sa composante fondamentale.

> *Le capital social désigne les réseaux de relations sociales qui peuvent donner accès à des ressources et du soutien aux individus et aux groupes.*

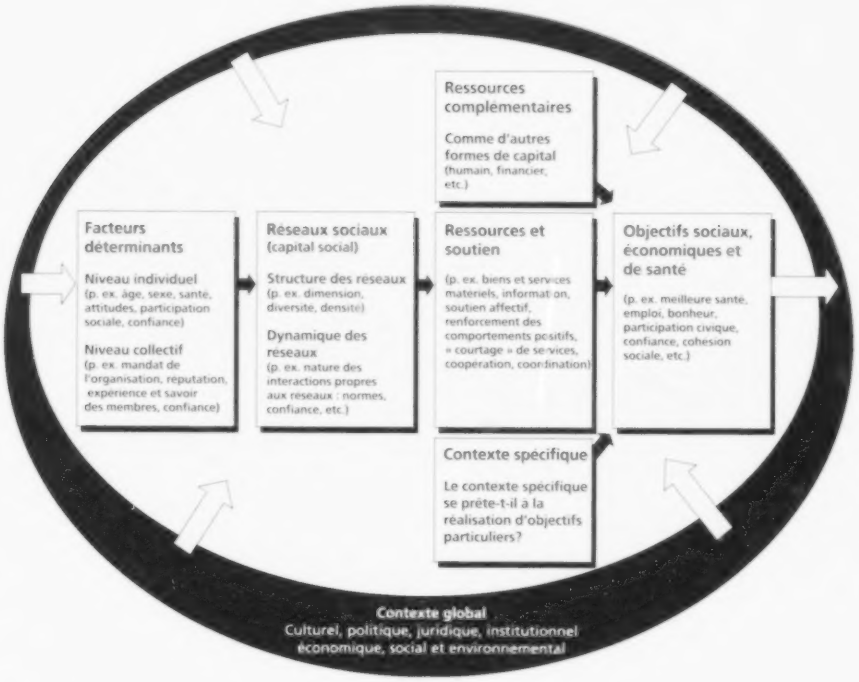
L'approche du capital social axée sur les réseaux est utile pour au moins trois raisons. Elle permet de mettre en œuvre le concept de manière stratégique pour la politique publique; elle permet de distinguer le capital social d'autres concepts apparentés; et elle permet de promouvoir la cohérence dans la recherche et la mesure.

La mise en œuvre stratégique du concept de capital social pour la politique publique

Une approche axée sur les réseaux nous permet de considérer le capital social comme une ressource ou un instrument permettant d'obtenir des avantages éventuels sur le plan individuel ou collectif. Elle permet d'approfondir l'influence du capital social sur un large éventail de questions d'intérêt public et de comprendre les effets que peuvent avoir les politiques et programmes du gouvernement sur la création ou la mobilisation du capital social par les individus et les collectivités. Nous avons illustré notre cadre recommandé dans la figure 3[1].

Les chercheurs peuvent examiner les façons dont les individus ou les groupes investissent dans leurs réseaux sociaux et dont ils les mettent à contribution.

Figure 3 : Un cadre d'analyse du capital social


Ressources complémentaires
Comme d'autres formes de capital (humain, financier, etc.)
Facteurs déterminants
Niveau individuel (p. ex. âge, sexe, santé, attitudes, participation sociale, confiance)
Niveau collectif (p. ex. mandat de l'organisation, réputation, expérience et savoir des membres, confiance)
Réseaux sociaux (capital social)
Structure des réseaux (p. ex. dimension, diversité, densité)
Dynamique des réseaux (p. ex. nature des interactions propres aux réseaux : normes, confiance, etc.)
Ressources et soutien
(p. ex. biens et services matériels, information, soutien affectif, renforcement des comportements positifs, « courtage » de services, coopération, coordination)
Objectifs sociaux, économiques et de santé
(p. ex. meilleure santé, emploi, bonheur, participation civique, confiance, cohésion sociale, etc.)
Contexte spécifique
Le contexte spécifique se prête-t-il à la réalisation d'objectifs particuliers?
Contexte global
Culturel, politique, juridique, institutionnel économique, social et environnemental

1 On trouvera une description détaillée de même que l'analyse du cadre dans le PRP (2003).

2. L'APPROCHE CONCEPTUELLE

Qu'est-ce que nous entendons par capital social?

Il est indispensable de bien comprendre ce que signifie capital social pour que le concept soit utile aux praticiens des politiques publiques. Bien que les points de vue diffèrent, et que cela soit légitime, quant à la meilleure façon de définir le concept de capital social, le PRP a retenu et proposé une définition du capital social fondée sur les réseaux sociaux en tant que sa composante fondamentale.

> *Le capital social désigne les réseaux de relations sociales qui peuvent donner accès à des ressources et du soutien aux individus et aux groupes.*

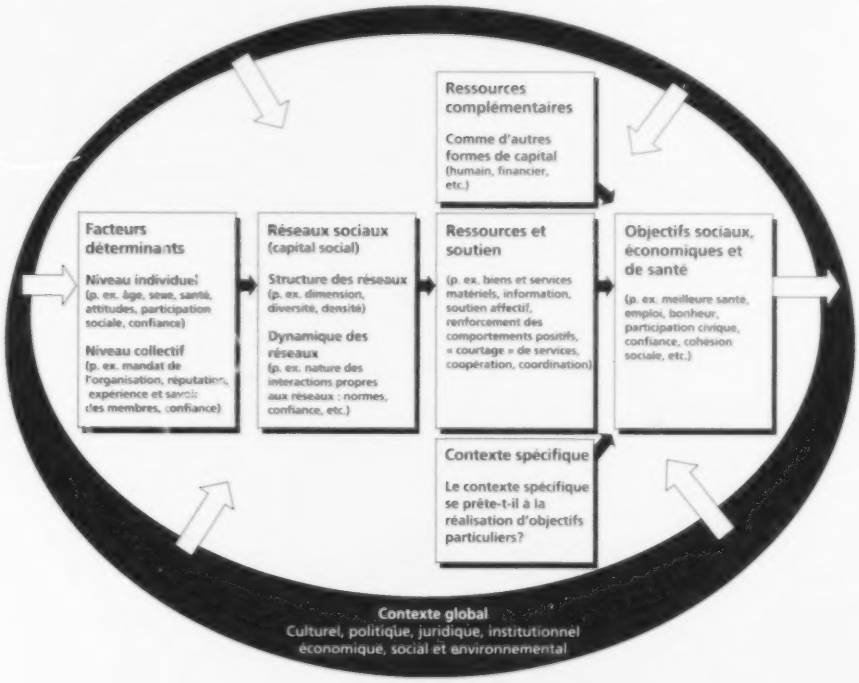
L'approche du capital social axée sur les réseaux est utile pour au moins trois raisons. Elle permet de mettre en œuvre le concept de manière stratégique pour la politique publique; elle permet de distinguer le capital social d'autres concepts apparentés; et elle permet de promouvoir la cohérence dans la recherche et la mesure.

La mise en œuvre stratégique du concept de capital social pour la politique publique

Une approche axée sur les réseaux nous permet de considérer le capital social comme une ressource ou un instrument permettant d'obtenir des avantages éventuels sur le plan individuel ou collectif. Elle permet d'approfondir l'influence du capital social sur un large éventail de questions d'intérêt public et de comprendre les effets que peuvent avoir les politiques et programmes du gouvernement sur la création ou la mobilisation du capital social par les individus et les collectivités. Nous avons illustré notre cadre recommandé dans la figure 3[1].

Les chercheurs peuvent examiner les façons dont les individus ou les groupes investissent dans leurs réseaux sociaux et dont ils les mettent à contribution.

Figure 3 : Un cadre d'analyse du capital social


Ressources complémentaires
Comme d'autres formes de capital (humain, financier, etc.)
Facteurs déterminants
Niveau individuel (p. ex. âge, sexe, santé, attitudes, participation sociale, confiance)
Niveau collectif (p. ex. mandat de l'organisation, réputation, expérience et savoir des membres, confiance)
Réseaux sociaux (capital social)
Structure des réseaux (p. ex. dimension, diversité, densité)
Dynamique des réseaux (p. ex. nature des interactions propres aux réseaux : normes, confiance, etc.)
Ressources et soutien
(p. ex. biens et services matériels, information, soutien affectif, renforcement des comportements positifs, « courtage » de services, coopération, coordination)
Objectifs sociaux, économiques et de santé
(p. ex. meilleure santé, emploi, bonheur, participation civique, confiance, cohésion sociale, etc.)
Contexte spécifique
Le contexte spécifique se prête-t-il à la réalisation d'objectifs particuliers?
Contexte global
Culturel, politique, juridique, institutionnel économique, social et environnemental

1 On trouvera une description détaillée de même que l'analyse du cadre dans le PRP (2003).

Interprétation du cadre

Le cadre permet de dresser la carte du capital social auquel un individu ou un groupe peut accéder et de la façon dont les ressources et le soutien obtenus par l'entremise de leur capital social, en complément avec d'autres ressources et un contexte spécifique favorable, peut être déterminante pour la production d'objectifs sociaux, économiques et de santé particuliers. Considérons la place qu'occupe le capital social d'un individu et d'un groupe dans le cadre d'analyse (les exemples qui suivent sont fictifs, mais ils illustrent les expériences de bon nombre de Canadiens et d'organismes canadiens).

Au niveau individuel …Deux voisins, Martin et Louis, étaient tous les deux travailleurs d'usine, mais ils ont été forcés à prendre une retraite anticipée. Martin et Louis n'ont jamais participé à beaucoup d'activités communautaires, et leur vie sociale antérieure tournait, en majeure partie, autour des activités liées au travail. Ces activités ont cependant pris fin, en grande partie, avec leur départ à la retraite. Après la retraite, les deux hommes ont commencé à éprouver des problèmes de santé associés à une mauvaise alimentation et à un manque d'exercice qui ont entraîné des crises cardiaques mineures. Martin était divorcé, et ses enfants adultes vivaient dans une autre ville. Il ne se sentait pas à l'aise de prendre part à des activités communautaires, puisqu'il n'avait jamais participé à de telles activités et qu'il ne s'estimait pas très doué pour le bavardage. Par conséquent, Martin était socialement isolé; il n'avait pas d'amis proches ni de famille vers qui se tourner pour obtenir des conseils de santé ou qui pourraient l'encourager à améliorer son alimentation et à faire de l'exercice. La santé de Martin a continué à se dégrader. Louis, au contraire, est toujours marié, et ses enfants et petits-enfants vivent à proximité. Après la retraite anticipée, la femme de Louis l'a encouragé à se joindre à un groupe de soutien communautaire, ce qui l'a amené à participer à d'autres activités communautaires. Sa femme et ses enfants ont veillé à ce qu'il consulte son médecin et l'ont incité à améliorer son alimentation et à faire de l'exercice. Sa participation aux activités communautaires a élargi son réseau social et a favorisé chez lui un sentiment accru d'habilitation. Une fois que s'est dissipée la frousse initiale concernant sa santé à la suite de la crise cardiaque, Louis est maintenant en bien meilleure forme.

Au niveau collectif …L'association communautaire de Hillcrest Heights voulait mettre au point un programme visant à aider les jeunes à composer avec les problèmes de colère et d'agressivité. Comme l'association communautaire était bien établie avec des membres actifs et une structure de leadership claire, elle a été rapidement en mesure d'obtenir un appui à l'idée et de réunir des fonds provenant du quartier. L'association a pu établir un partenariat avec un centre de services communautaires qui possédait l'expertise, mais pas les fonds, pour établir dans le quartier un programme d'arts martiaux qui s'était révélé fructueux ailleurs. Les ressources et l'expertise combinées de ce partenariat, avec un financement supplémentaire obtenu dans le cadre d'une subvention du gouvernement, ont facilité un programme d'arts martiaux modeste, fructueux, pour aider les jeunes du quartier à maîtriser la colère.

Même avec cette approche relativement simple à l'égard du capital social, l'analyse peut englober diverses dimensions. En fonction de recherches particulières et d'applications stratégiques, les études sur le capital social peuvent inclure :

- la façon dont les individus et les groupes établissent des réseaux sociaux ou y ont accès (contraintes et conditions de mobilisation);
- les diverses caractéristiques des réseaux (p. ex. diversité des membres) et la dynamique des réseaux (la façon dont ils sont réellement utilisés ou mobilisés dans le but d'accéder à des ressources ou d'en créer);
- les normes et les modalités institutionnelles qui constituent le contexte dans lequel évoluent de tels réseaux;
- les ressources auxquelles il est possible d'accéder ou qu'il est possible de créer grâce à la participation aux réseaux;
- les bénéfices retirés des relations sociales sous forme de résultats économiques, sociaux et de santé.

Le modèle distingue le capital social de ses déterminants et résultats. L'incapacité de faire une telle distinction a parfois été à la source d'une grande confusion dans la documentation et les débats politiques au sujet du capital social. Une approche axée sur les réseaux marque toutefois la différence entre ce qu'est le capital social et ce qu'il fait.

Le modèle reproduit également la nature dynamique et propre au contexte du capital social. Les personnes peuvent devoir faire appel à différentes ressources provenant de différents types de réseaux à divers moments, en fonction de leur situation. Par surcroît, un réseau qui est déterminant durant une transition ou un événement de la vie (p. ex. lorsqu'un membre de la famille tombe malade, lorsqu'un jeune déménage de ville pour suivre des études postsecondaires ou lorsqu'une personne accepte une affectation à court terme) peut être passablement épisodique et propre au contexte et peut devenir inactif après une certaine période. L'impact éventuel du capital social sur divers résultats variera en fonction des caractéristiques et expériences individuelles et de la manière dont le milieu social, politique, économique et culturel élargi accentue ou atténue ses effets. Des mesures statiques du capital social et non spécifiques au contexte peuvent donc représenter une utilité plus limitée à des fins de politiques.

Distinguer le capital social des autres concepts apparentés

La participation civique et la cohésion sociale, pour ne citer que deux exemples, sont des phénomènes sociaux que l'on a parfois placés sous la bannière du capital social. Notre approche donne à penser qu'il est possible de faire une distinction entre ces phénomènes et le capital social. Elles peuvent constituer un facteur déterminant du capital social, un résultat du capital social ou les deux. La relation causale est une question empirique.

La participation civique – participation à la vie sociale et politique de la collectivité – peut éventuellement accroître le capital social. Si les personnes participent activement à la vie civique, elles peuvent avoir plus d'occasions d'élargir leurs réseaux sociaux. Mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, voter à une élection est une forme d'engagement civique, mais cela peut ne pas favoriser ni renforcer des liens sociaux nouveaux ou existants. À l'inverse, l'engagement civique peut résulter du capital social. Ceux qui ont tissé plus de liens sociaux peuvent être encouragés à jouer un rôle actif dans les activités communautaires sociales ou politiques. Là encore, les individus disposant d'un vaste capital social (ou des réseaux ou des liens sociaux) peuvent néanmoins choisir, à l'occasion, de se tenir relativement à l'écart des activités communautaires.

De même, la cohésion sociale ou la capacité des membres de la collectivité de vivre en harmonie est également liée au capital social. La cohésion sociale dans une collectivité donnée peut découler d'un riche capital social qui unit la collectivité. Les interactions et les contacts réguliers entre les membres de la collectivité peuvent créer un sentiment d'unité. Toutefois, une collectivité jouissant d'un abondant capital social ne suppose pas forcément qu'il y aura cohésion dans la collectivité. Si les membres de la collectivité sont liés ensemble dans des réseaux sociaux très polarisés, un capital social élevé peut, en réalité, perpétuer la division sociale et la méfiance. (On pourrait penser, par exemple, aux niveaux élevés de capital social dans certaines régions du nord de l'Irlande au cours des dernières décennies.) Là encore, la relation entre les deux phénomènes est une question empirique, et on ne peut, a priori, confirmer une telle hypothèse.

La confiance est un autre concept étroitement apparenté qu'il faut distinguer du capital social. À l'évidence, la confiance est un phénomène important en soi. Les gouvernements peuvent être très intéressés à mesurer le degré de confiance, dans le cadre d'une évaluation, de programmes ou de services gouvernementaux spécifiques. La plupart des relations sociales saines supposent un degré de confiance, et les mesures de confiance servent parfois d'indicateurs du capital social. Pourtant, les deux ne sont pas forcément rattachés. Une personne peut avoir une grande confiance généralisée ou une confiance à l'égard des institutions et tout de même participer à un strict minimum d'interactions sociales. La confiance est un phénomène complexe dont la dynamique peut être très différente des réseaux sociaux. En regroupant ces phénomènes sous une bannière unique intitulée capital social, on peut leur nuire, car cela n'indique pas et n'isole pas adéquatement leurs caractéristiques et effets indépendants. Cela dit, les enquêtes en matière de politiques publiques concernant le capital social axé sur les réseaux voudront peut-être porter quand même une attention particulière à la mesure de la confiance. Par exemple, la confiance peut se révéler un facteur déterminant important du capital social. Matthews et Côté (2005) ont fait valoir que, tandis que les agents de police dans les collectivités autochtones doivent tisser les liens sociaux appropriés avec les membres de la collectivité s'ils veulent être efficaces, une méfiance généralisée de la collectivité à l'égard de la police, à cause des expériences passées dans certaines collectivités, peut présenter un obstacle difficile à la création de liens sociaux. La

confiance peut également être un facteur clé dans la façon dont les membres d'un réseau social interagissent. Par exemple, un travailleur social qui aide un jeune à risque peut être très préoccupé par le degré de confiance entre le jeune et les parents du jeune, qui peut contribuer à une relation malsaine. De même, la confiance peut être le résultat ou le produit du capital social. Dans les collectivités déjà divisées par le conflit ou les expériences chroniques d'exploitation, le fait que les membres de différentes factions se regroupent dans le cadre de projets particuliers peut contribuer à créer un sentiment généralisé de confiance et de réconciliation. Bref, la confiance et le capital social sont des phénomènes importants, mais la relation exacte entre les deux demeure une question soumise à la vérification empirique.

Promouvoir la cohérence dans la recherche et la mesure

En dernier lieu, une approche conceptuelle fondée sur les réseaux fournit également un moyen de garantir une mesure uniforme entre diverses applications stratégiques permettant ainsi de mieux cerner les éléments décisifs des politiques. Le cadre ci-dessus, qui pave la voie à notre exercice de mesure, comporte des conséquences directes quant à la manière d'aborder la recherche et la mesure du capital social selon une méthode pertinente pour les politiques. L'intérêt de cette approche pour la recherche et la mesure est présenté dans la section 4 du présent rapport.

Bénéfices potentiels découlant du capital social

Les réseaux sociaux (formels et informels) peuvent procurer de nombreux avantages. À vrai dire, la valeur du capital social est fonction de la valeur des avantages qui peuvent jaillir de la mise en œuvre de ces réseaux. C'est vrai également pour le capital humain : la valeur de l'éducation ou de la formation est fonction des avantages qui en découlent. Le réseau de liens sociaux d'un individu ou d'un groupe peut produire un large éventail d'avantages ou de ressources, notamment :

- **Des biens matériels et des services :** Les réseaux sociaux constituent souvent une source essentielle de services informels (p. ex. garde d'enfants, soins de santé, formation linguistique ou, dans des situations de détresse, denrées alimentaires, vêtements et logement).

Pourquoi appeler cela « capital social »?

Pour obtenir des résultats valables, il faut souvent avoir accès au type approprié de réseau social et être en mesure de le mettre à contribution. Pour les personnes et les organisations, qui connaît qui peut se révéler important pour « tirer son épingle du jeu » ou « aller de l'avant ». L'idée essentielle, c'est que nos réseaux de contacts sociaux peuvent représenter une autre forme de ressources en capital, au-delà du capital physique et du capital humain, avec d'importants rendements éventuels des investissements.

Bien que les chercheurs s'intéressent depuis longtemps à la nature et à l'importance des relations sociales, penser à ces liens sociaux comme une forme d'actifs permet d'examiner sous de nouveaux angles la manière dont on peut investir dans ces liens et y puiser, de manière à compléter les autres actifs accessibles aux particuliers et aux groupes.

Considérer les réseaux sociaux comme un capital social nous permet alors de les considérer sur le plan instrumental. Cela dit, manifestement, la plupart des gens ne pensent pas aux liens sociaux qu'ils créent en tant qu'investissements instrumentaux comme ils pourraient le faire à propos de leurs économies et de l'éducation (même si, bien sûr, il y a quelques attentes, comme dans certaines professions fondées sur le réseautage). Peu importe si on investit ou non de façon systématique et instrumentale dans les relations sociales, les chercheurs travaillant sur les politiques publiques auraient peut-être avantage à comprendre comment et pourquoi les gens investissent ou non leur temps et leur énergie dans les liens sociaux, la façon dont ils sont mis à contribution dans des situations différentes et si cela leur permet de tirer des avantages de leurs liens sociaux une fois qu'ils sont mobilisés.

- **Des renseignements :** Les chercheurs d'emploi peuvent s'enquérir auprès de connaissances pour obtenir des renseignements inédits sur de nouveaux débouchés. La collaboration entre les groupes communautaires peuvent aider les nouveaux arrivants à obtenir des renseignements coordonnés.

- **Des coûts de transactions réduits :** Les organisations ou les groupes peuvent passer moins de temps à trouver l'employé idoine ou des nouveaux contacts d'affaires si les liens sociaux peuvent agir en tant qu'intermédiaires.
- **Un soutien affectif :** Dans les situations difficiles, un réseau de soutien peut aider à solutionner un problème, à dédramatiser la situation ou à offrir une distraction au problème. En réalité, le simple fait de savoir que vous disposez d'un réseau de soutien potentiel peut accentuer votre sentiment d'autoefficacité et de contrôle.
- **Le renforcement des comportements positifs :** Les amis ou la famille peuvent inciter les gens à faire de l'exercice, à manger sainement ou à cesser de fumer.
- **Le « courtage » de services :** Les contacts au sein d'un réseau peuvent intercéder pour un accès efficace aux services de santé, d'emploi ou de formation en faveur des personnes qui ne peuvent pas chercher elles-mêmes ces services ou qui ne sont pas disposées à le faire.

Les particuliers peuvent également retirer des bienfaits du capital social d'une collectivité, même s'ils possèdent un faible capital social personnel. Par exemple, d'après les éléments probants d'une étude sur la vague de chaleur de Chicago en 1995, les liens et les réseaux sociaux existants dans un quartier ont fait la différence. Plus de 700 personnes sont décédées à la suite de cette vague de chaleur, le risque de décès le plus élevé étant concentré chez les personnes âgées isolées. Toutefois, ces quartiers dotés de réseaux de voisins qui se voyaient régulièrement les uns les autres et interagissaient quotidiennement étaient mieux en mesure de protéger leurs résidents contre le risque de décès, même les personnes âgées qui étaient généralement isolées de ces réseaux. Par conséquent, les avantages découlant du capital social ne sont pas forcément privés, mais ils peuvent également comporter des dimensions publiques (Cannuscio et coll., 2003).

Le capital social n'est pas une panacée

Le capital social n'est pas une cure miracle qui solutionnera tous les problèmes auxquels fait face la politique publique. Par exemple, à la conférence du PRP sur la politique sociale en décembre 2004, les chercheurs travaillant sur le capital social, Jerry White (Université de Western Ontario) et John Field (Université de Stirling, en Écosse), ont tous deux souligné que, compte tenu du degré de scolarité, le capital social peut expliquer seulement un niveau modéré de la variance dans les résultats, plusieurs autres facteurs étant beaucoup plus importants. En réalité, tandis que la majeure partie de la recherche met l'accent sur la contribution du capital social en tant que variable unique, les réseaux sociaux ne fonctionnent pas en vase clos. Ils fonctionnent peut-être comme compléments à d'autres ressources qui se rapportent à une question ou à un enjeu particulier.

De plus, c'est seulement au niveau d'un certain seuil que le capital social peut être un facteur influent. Pour ceux qui ne détiennent aucun capital social, un accroissement même modéré peut faire une grande différence dans les résultats. Comme l'ont fait valoir White et Field, alors que les liens sociaux d'une personne peuvent, par le renforcement et les sanctions, favoriser la réussite scolaire, ils peuvent aussi avoir l'effet inverse dans des familles ou des collectivités « tricotées serrées », ou si les parents et les autres membres de la famille ont un faible degré de scolarité. Cela ne signifie pas que le capital social ne soit pas important, mais plutôt qu'il doit être considéré par rapport à diverses ressources et divers facteurs qui peuvent faire la différence lorsqu'il s'agit d'atteindre des buts et des objectifs spécifiques.

Différentes formes de capital social

Disposer d'un important capital social n'est pas toujours en soi un avantage important pour toutes les fins. Les chercheurs que nous avons consultés ont désigné, par exemple, certaines collectivités (p. ex. certaines enclaves ethniques, collectivités autochtones ou localités isolées) où les membres ont tissé des liens importants au sein de la collectivité, mais n'ont peut-être aucun lien à l'extérieur de celle-ci sur lequel ils pourraient miser à leur avantage. La détermination de différents types de relations sociales pouvant servir à diverses fins est une étape importante qui permet de rendre le concept pertinent pour la politique. De nombreuses typologies différentes ont été définies pour faire ressortir les différences importantes entre les réseaux. La distinction faite par Keating et ses collaborateurs (2005) entre les réseaux de soutien et les réseaux de soins comporte des répercussions importantes pour les programmes qui se consacrent à la question du vieillissement en santé. La typologie la plus souvent appliquée ces dernières années a cependant distingué trois formes particulières de capital social : d'attachement (bonding), d'accointances (bridging) et instrumental (linking).

Robert Putnam met l'accent en particulier sur la distinction entre le capital social d'attachement et le capital social d'accointances. Les réseaux sociaux homogènes avec des liens étroits, forts, *unissent* leurs membres ensemble. Les familles sont généralement des sources clés du capital social d'attachement et sont une source charnière du soutien social pour leurs membres précisément en raison de leur force. À l'opposé, d'autres réseaux sont tissés de liens hétérogènes et diversifiés souvent beaucoup plus faibles. Bien que ces liens d'accointances soient souvent plus fragiles, ils peuvent néanmoins être une source clé de l'appui social, car ils peuvent fournir l'accès aux ressources (comme l'information sur les possibilités d'emploi) qui sont assez différentes des propres ressources d'une personne.

À l'instar des autres ressources en capital, le capital social d'accointances n'est pas également réparti (Erickson, 2003). La diversité des réseaux est généralement plus grande dans les groupes suivants :

- les plus instruits;
- ceux qui effectuent un travail salarié;
- ceux occupant un poste élevé dans la profession;
- ceux qui participent activement à des associations bénévoles;
- ceux qui ont un conjoint ou un partenaire;
- ceux qui ont des enfants;
- ceux qui sont dans la force de l'âge;
- les hommes;
- ceux qui sont nés dans le pays.

Cette profonde loyauté au sein du groupe à l'égard du capital social d'attachement peut toutefois être sujette

Le capital social peut être associé à des issues négatives

La dynamique d'influence des liens sociaux, particulièrement celle issue des liens d'attachement, peut se solder par une myriade de conséquences moins souhaitables.

- Les réseaux sociaux peuvent privilégier leurs membres au détriment des « étrangers ». Les réseaux des anciens ou les réseaux des voisins « pas dans ma cours » en sont des exemples typiques.
- Les particuliers ou les organismes peuvent mettre à contribution leur capital social à des fins criminelles, comme dans la mafia ou les réseaux terroristes.
- Les liens sociaux peuvent également drainer les ressources d'une personne. À cause de normes élevées d'entraide, on peut continuellement faire appel aux gens afin qu'ils aident les membres « parasites » de la famille ou de la collectivité, au détriment même de leur propre mieux-être éventuel.
- Les collectivités jouissant d'un capital social fort peuvent demander la conformité et restreindre la liberté individuelle.
- De même, les réseaux sociaux peuvent appliquer des normes de nivellement par le bas, comme c'est le cas dans certaines familles tricotées serrées ayant peu d'aspirations à l'égard de l'éducation de leurs enfants.

Les aspects négatifs du capital social ne diminuent en rien l'utilité de son potentiel comme concept de politique publique. À vrai dire, ceux qui sont préoccupés par la prévention de la criminalité ou la délinquance juvénile peuvent être particulièrement intéressés à mettre l'accent sur ces aspects négatifs.

à un certain nombre d'issues négatives, notamment le risque d'exclusion des « étrangers » ou la répression des libertés des membres du réseau. Cela en a amené certains à prévoir moins de capital social d'attachement et plus de capital social d'accointances. Souvent, les gens ont cependant besoin de plus de capital social d'attachement que moins. Les enfants ont besoin de liens forts avec leurs parents pour réussir leurs développements physique et psychologique, et les aînés en perte d'autonomie peuvent devenir dépendants particulièrement de solides liens de capital social d'attachement avec les proches parents. Par surcroît, le capital social d'accointances et le capital social d'attachement peuvent se révéler des compléments importants plutôt que des catégories concurrentes de capital social. À la conférence du PRP et de l'OCDE sur le capital social et l'intégration des immigrants (novembre 2003), nous avons entendu plusieurs cas où les groupes ethniques avaient besoin d'un solide capital social d'attachement au sein de leur communauté et de vastes liens de capital social d'accointances pour participer de façon fructueuse à la vie socioéconomique de leur société d'accueil.

Une troisième catégorie de capital social, catégorie quelque peu distincte, renvoie aux liens instrumentaux. Le capital social instrumental décrit les liens avec les personnes occupant des postes qui confèrent un pouvoir. De tels liens peuvent éventuellement fournir aux particuliers et aux groupes l'accès aux ressources des institutions. Michael Woolcock, de la Banque mondiale, a lancé ce concept, faisant valoir, en particulier, que nous devrions examiner en détail les relations sociales qui constituent le maillon entre les fournisseurs de services publics et les bénéficiaires de services. Professeurs, médecins, travailleurs sociaux, officiers des tribunaux inférieurs, dirigeants des services juridiques et intervenants de première ligne sont tous des représentants du gouvernement ayant un grand pouvoir discrétionnaire par rapport aux sanctions et bénéfices publics. Ce sont ces représentants qui relient l'État aux citoyens locaux, et la qualité de leur relation directe peut avoir un impact considérable sur le succès ou l'échec relatifs en matière de services publics. En tant que parents, nous sommes en général plus concernés par la qualité de la relation existant entre le professeur et notre enfant que par le programme établi par la province. De la même façon, la qualité de la relation avec notre médecin est une de nos considérations premières en ce qui a trait à l'état du système des soins de santé. L'attention portée à la qualité de ces relations comme une ressource éventuelle peut se révéler utile à des fins de politiques.

En somme, les réseaux de liens sociaux ne partagent pas tous les mêmes caractéristiques pas plus qu'ils ne fournissent l'accès à la même gamme de soutiens et de ressources. Il se peut que certaines manifestations du capital social favorisent l'atteinte de certains objectifs, mais ne permettent guère d'en atteindre d'autres, quand elles ne s'y opposent pas carrément. Les distinctions entre le capital social d'attachement, d'accointances et instrumental peuvent contribuer à orienter les chercheurs travaillant sur les politiques publiques vers différentes formes de capital social qui sont plus ou moins pertinentes à la question particulière à laquelle ils sont confrontés. De même, il faudra peut-être définir et utiliser d'autres typologies afin de saisir les différences des réseaux pertinents en matière de politiques en fonction de la problématique à l'étude.

MESSAGES CLÉS EN MATIÈRE DE CONCEPTUALISATION

1. La notion de capital social désigne les réseaux de relations sociales capables de fournir aux particuliers, aux groupes et aux organisations l'accès aux ressources et aux soutiens requis.
2. Une perspective axée sur les réseaux sociaux permet aux analystes d'interpréter le capital social comme une façon d'atteindre les objectifs stratégiques plus généraux et non comme une fin en soi; elle permet de distinguer, sur les plans conceptuel et analytique, « ce qu'est » le capital social de « ce qu'il fait ».
3. La valeur des différentes formes de capital social dépend du contexte. L'accumulation du capital social *en soi* n'est peut-être pas toujours bénéfique.
4. Le capital social ne fonctionne pas en vase clos : il est touché par le rôle d'autres ressources qui se rapportent à un enjeu ou à une question donnée et il vient les compléter et les renforcer.

3. Les répercussions sur la politique publique

Y a-t-il un rôle pour le gouvernement?

Le gouvernement a-t-il le droit d'influencer les choix des gens en ce qui concerne l'investissement dans leur capital social? Une démocratie libérale est supposée garantir la liberté des personnes. On pourrait avancer que les relations sociales que nous choisissons d'entretenir se situent au cœur même de nos libertés les plus fondamentales et que l'État n'a pas droit de regard sur les choix que nous faisons.

Pourtant, les gouvernements influencent déjà et inévitablement la création de capital social de multiples façons[2]. Cela se fait sur deux plans :

- Certaines politiques ont un effet étendu bien qu'indirect sur les modes de formation des relations sociales. Les décisions prises en matière de transport public et de logement, de congés parentaux et d'éducation, de services de garde et d'installations de loisirs, pour ne citer que celles-là, ont un effet marqué sur les liens sociaux que tissent les gens.
- Certaines politiques ont déjà un effet implicite d'intégration ou de promotion d'activités « génératrices de capital social ». Bien des initiatives et programmes menés à l'échelle fédérale, provinciale ou locale incorporent des éléments de capital social à leurs efforts de renforcement des capacités individuelles ou communautaires (p. ex. le mentorat, la création de réseaux de soutien organisés et le « courtage » de partenariats communautaires). On le fait, par exemple, au moyen d'activités qui renforcent, influencent ou mobilisent :
  - les réseaux de soutien social;
  - les liens ou réseaux au sein de la collectivité;
  - les réseaux entre les collectivités;
  - les liens avec diverses institutions.

Si le capital social représente une ressource importante pour les individus et les collectivités et si les gouvernements influencent déjà, inévitablement, la création et le développement du capital social, aurait-on avantage, sur le plan public, à mettre l'accent, de façon plus explicite et délibérée, sur le capital social dans les politiques et programmes du gouvernement?

Les experts consultés en sont venus à une conclusion générale affirmative, mais en manifestant une certaine prudence. Des avertissements répétés ont été formulés mettant en garde les concepteurs de politiques publiques afin qu'ils fassent preuve de prudence lorsque, dans l'élaboration des politiques, ils mettent l'accent de façon trop explicite sur l'investissement dans le capital social. Des représentants des organismes communautaires, par exemple, ont affiché une certaine circonspection à l'égard des efforts déployés par le gouvernement en vue d'exploiter les ressources sociales locales de crainte qu'elles deviennent des substituts à l'aide tangible de l'État. Perri 6 (1997) a fait remarquer qu'il existe peu d'évaluations fiables portant sur l'efficacité de ces interventions conçues intentionnellement pour permettre que le capital social prenne forme (programmes de tutorat, centres d'accueil à vocation particulière, formations pour le développement des aptitudes de camaraderie, etc.) De plus, il a souligné que le fait de promouvoir un seul type de capital social, tel que créer des liens d'accointances entre des collectivités disparates, pour en arriver à une série d'objectifs en matières de politiques, peut entraîner des conséquences imprévues se révélant dommageables pour d'autres formes de capital social, tels que des liens d'attachement au sein de collectivités, nécessaires à l'accomplissement d'autres objectifs en matières de politiques.

Toutefois, étant donné que les gouvernements influent déjà, inévitablement, sur les modèles de capital social, il y a au moins deux raisons principales d'accorder plus d'attention au capital social et de mettre délibérément l'accent sur ce dernier dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des politiques et des programmes.

En premier lieu, faute de porter attention à l'impact de ces politiques et programmes sur les modèles de création et d'utilisation du capital social, on risque de miner la réalisation des objectifs en matière de politiques et de programmes. Par exemple, les modèles institutionnels traditionnels des soins en maison de repos ont été élaborés dans le but de garantir le mieux-être des aînés en perte d'autonomie. Dans certains cas, cependant, on a indiqué que, dans ces établissements, peu de salles sont aménagées pour

2 Voir l'examen de la question dans Perri 6 (2004) et Nash (2004).

permettre aux résidents de se réunir entre eux ou avec des visiteurs externes, laissant ainsi les résidents âgés isolés, sur le plan tant social que géographique, de leur famille et de leur collectivité. Cet isolement social peut avoir diverses répercussions, notamment une impression accrue d'aliénation et une moins grande maîtrise et estime de soi (Cannuscio et coll., 2003). Bref, si certains établissements ne tiennent pas compte de l'importance de conserver et d'appuyer le capital social de leurs résidents, ils peuvent, par mégarde, saper le mieux-être des aînés auxquels ils consacrent leurs soins.

La première raison d'être de l'intégration explicite du capital social dans les politiques et les programmes est donc d'éviter un préjudice involontaire aux sources existantes et utiles du capital social. Il existe une deuxième raison d'être éventuelle, plus positive : en appuyant les investissements des individus et des groupes dans le développement de leur capital social, on peut accroître la capacité de ces derniers de relever des défis particuliers. Une telle approche est conforme aux récentes tendances de politiques sociales à l'égard de ce qu'Anthony Giddens qualifie d'émergence de l'État de l'investissement social.

L'État de l'investissement social est celui qui cherche à cibler les dépenses sociales en investissant dans le capital humain de ses citoyens afin de s'assurer que la population soit munie de compétences et de ressources pour faire face aux défis de la vie. Cette vision va de pair avec l'encouragement et le soutien aux investissements potentiellement utiles dans le capital social à titre de ressource complémentaire permettant l'autosuffisance.

Bien que les travaux de Giddens sur l'État de l'investissement social insistent sur le développement du capital humain comme ressource fondamentale pour les particuliers, il indique également de quelle manière la prise en compte du capital social pourrait être adéquatement intégrée dans cette nouvelle approche de politique sociale.

> [Traduction] Il faut remplacer les programmes conventionnels de lutte contre la pauvreté par une approche axée sur les collectivités, lesquelles permettent une participation plus démocratique outre le fait qu'elles sont plus efficaces. Le renforcement des collectivités met l'accent sur les réseaux de soutien, l'initiative personnelle et la culture du capital social comme moyens permettant de générer le renouveau économique dans les quartiers à faible revenu. La lutte contre la pauvreté exige l'injection de ressources économiques, mais qui servent à appuyer l'action locale. Laisser les gens embourbés dans les prestations tend à les exclure de la société. Réduire les prestations pour obliger les personnes à travailler les pousse vers des marchés du travail à bas salaires, déjà encombrés. Les initiatives de renforcement des collectivités se concentrent sur les multiples problèmes auxquels sont confrontés les individus et les collectivités, notamment la qualité de l'emploi, la santé et la garde d'enfants, l'éducation et le transport (Giddens, 1998; 110-111).

Dans cet exemple, le capital social est un instrument permettant d'atteindre un objectif particulier en matière de politiques sociales (en l'occurrence, la réduction de la pauvreté), ce qui va de pair avec la principale conclusion du projet du PRP sur le capital social. Pour la politique publique, le capital social est d'abord et avant tout un moyen et non une fin en soi.

Sans doute devrions-nous dès lors nous abstenir de penser à une stratégie nationale visant à développer du capital social ou à toute autre sorte d'énoncé de politique global axé sur l'augmentation du capital social des Canadiens en tant que fin en soi. Le plus grand rôle du capital social tient plutôt à sa capacité, en tant que ressource, de faciliter la réalisation d'objectifs plus vastes en matière de politiques comme l'intégration des immigrants, la participation à l'économie ou l'atteinte de meilleurs résultats en éducation ou en santé. C'est pourquoi le projet recommande l'adoption d'une prise en compte plus explicite du capital social dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des politiques et des programmes.

Intégration du capital social

Jeter un regard sur l'importance des effets féconds et parfois néfastes des divers types de relations sociales peut également être très utile en matière de politiques publiques. À tout le moins, l'adoption d'une perspective axée sur le capital social pourrait permettre de comprendre l'importance du capital social (ou l'absence d'un tel capital) pour le mieux-être des individus et des groupes. De façon plus générale, le capital social peut représenter un instrument utile en complément d'autres approches et instruments en matière de politiques (comme un investissement dans la création du capital humain et financier) qui ne peuvent pas, à eux seuls, venir à bout de toutes les complexités du monde moderne.

Bien sûr, cela n'écarte pas les décisions et les compromis très difficiles. Les politiques conçues pour façonner le capital social risquent, par exemple, de profiter immanquablement à certains, à l'exclusion d'autres personnes. Toutefois, l'ajout du capital social à l'équation peut au moins permettre aux représentants publics d'obtenir un portrait plus global des gagnants et perdants éventuels qu'une simple analyse économique, par exemple, pourrait le laisser supposer. Cela dit, saisir en détail l'influence du capital social et

tenir compte de ses effets sur les résultats des programmes demeure un exercice très difficile (Nash, 2004; 229).

On analyse ci-après les approches possibles pour l'intégration du capital social dans l'élaboration des politiques et des programmes. Tout d'abord, la prochaine section examine les secteurs de politiques particuliers où l'application d'une perspective axée sur le capital social est particulièrement appropriée.

Secteurs clés pour l'application d'une perspective axée sur le capital social

On recense au moins trois grands secteurs de politique sociale où l'accent mis sur le capital social se révèle particulièrement pertinent et indiqué. Ils comprennent les politiques et les programmes visant à :

- aider les populations à risque d'exclusion sociale;
- aider à traverser les grandes transitions de la vie;
- promouvoir les initiatives de développement des collectivités.

Chaque secteur aborde les orientations prioritaires du gouvernement fédéral en recoupant les mandats ministériels. Ces secteurs ont en commun des défis similaires face à la meilleure façon de mobiliser et de renforcer les ressources et les capacités individuelles et collectives. Par surcroît, dans chaque cas, les relations sociales sous-jacentes constituent une préoccupation particulièrement déterminante. L'intégration des immigrants, la réduction de la pauvreté infantile et le vieillissement en santé, par exemple, sont des objectifs évidents pour lesquels la politique publique aurait avantage à tenir compte, de manière explicite, des réseaux sociaux des gens.

Politiques qui tiennent compte des besoins des personnes à risque d'exclusion

Presque par définition, les particuliers et les groupes qui sont sujets à l'exclusion sociale sont coupés des liens sociaux qui leur permettraient de participer davantage à la vie sociale, économique et politique de leur collectivité. La disponibilité de certains types de réseaux (ou l'absence de tels réseaux) peut avoir une incidence importante sur les résultats des politiques qui favorisent l'intégration socioéconomique de personnes à risque d'exclusion sociale, notamment les nouveaux arrivants, les chômeurs chroniques, les mères seules, les jeunes en difficulté et certaines collectivités autochtones. Ceux qui connaissent une telle exclusion peuvent être complètement isolés socialement, manquer de ressources en capital social sur lesquelles miser. Pour d'autres personnes, le portrait est passablement plus complexe : elles peuvent disposer d'un important capital social, à tout le moins d'un type particulier. À vrai dire, les réseaux sociaux constituent souvent une ressource essentielle pour « se tirer d'affaire » dans le cas des exclus sociaux, particulièrement ceux n'ayant guère d'autres formes de capital. De telles personnes peuvent avoir un réseau de liens d'attachement sur lequel elles peuvent compter pour obtenir un soutien social, mais, en l'absence de liens d'accointances, elles ne sont peut-être pas en mesure de mettre leurs réseaux à contribution pour surmonter des obstacles et accéder à de nouvelles possibilités.

Le capital social et l'intégration des immigrants

[Traduction] « Les réseaux de liens d'attachement aident les nouveaux arrivants à se débrouiller pendant qu'ils s'acclimatent à leur nouveau milieu. À long terme, l'évolution de ces personnes dans la société canadienne est fonction de la diversité de leurs réseaux… Des réseaux de liens d'attachement solides peuvent entraver l'ascension au sein de la société, particulièrement si la personne appartient à une minorité ethnique. Les immigrants qui conservent des liens étroits avec leurs propres groupes ethniques ont généralement des salaires moins élevés que les autres (Reitz et Sklar, 1997). Selon une étude de Sanders et de ses collaborateurs (2002) sur les immigrants asiatiques aux États-Unis, les réseaux co-ethniques sont utiles surtout pour trouver des emplois à faible salaire tandis que les liens sociaux en dehors du réseau ethnique de la personne facilitent l'accès à des emplois au sein de la société hôte. Il est donc important d'avoir des contacts. En général, plus la personne est arrivée au pays il y a longtemps, plus le réseau est hétérogène. Les réseaux interethniques, ou le capital social d'accointances, sont importants dans la recherche d'emploi chez les immigrants, particulièrement au sein des groupes ethniques qui, en moyenne, n'occupent pas une place élevée sur le plan socioéconomique. Une étude portant sur cinq groupes ethniques à Toronto (Ooka et Wellman, 2003) a révélé que ceux ayant décroché des emplois par l'entremise de contacts interethniques gagnaient un revenu plus élevé que ceux qui avaient fait appel à des contacts au sein de leur groupe ethnique, particulièrement chez les femmes. »

Source : Kunz (2005).

Chez les familles qui connaissent des épisodes récurrents de pauvreté et de dépendance envers l'assistance sociale, le soutien des voisins ou des groupes de pairs qui sont également en chômage ou qui vivent des difficultés similaires peut procurer une aide à court terme, mais peut également déboucher sur l'épuisement de ressources déjà fragiles à l'intérieur de ces réseaux immédiats et peut-être contribuer encore davantage à l'isolement des familles.

En l'occurrence, une perspective axée sur le capital social permet de se concentrer sur les dimensions multiples de la pauvreté et de l'exclusion. Un revenu inadéquat ne peut expliquer à lui seul les situations de pauvreté, particulièrement de pauvreté constante. Le niveau de scolarisation et de formation de même que les pénuries de logements abordables peuvent également être des facteurs importants. L'isolement social (ou à tout le moins le manque de liens sociaux diversifiés) est un autre facteur déterminant, puisque les liens sociaux appropriés pourraient servir à échapper à des situations de pauvreté. Pour les gens qui vivent une situation difficile, avoir des liens sociaux uniquement avec ceux qui se trouvent dans la même situation peut ne pas être propice pour trouver une solution. À l'opposé, ceux qui entretiennent des liens, même des liens très ténus, avec des gens dans des situations très différentes peuvent prendre conscience des occasions leur permettant d'aller de l'avant.

Une perspective axée sur le capital social signale également les influences néfastes des liens sociaux sur le comportement de personnes et de groupes à risque (p. ex. le décrochage scolaire, la délinquance, la violence familiale, un mode vie nuisible pour la santé, etc.) La sensibilisation à ces dynamiques ouvre la voie à un train de mesures permettant d'éviter ou de réduire au minimum ces effets néfastes des réseaux, comme par le truchement des services de prévention, du mentorat positif des pairs ou des soins de relève, par exemple.

Le gouvernement fédéral dispose d'un certain nombre d'initiatives de politique sociale conçues pour renforcer la capacité des personnes et des groupes à risque de surmonter les obstacles qui bloquent leur pleine participation à la société. Bien sûr, les défis particuliers que doivent relever les différentes personnes à risque varient considérablement. Les concepteurs de politiques publiques sont donc mis au défi de trouver des solutions à ces situations assez diverses. La connaissance des ressources inhérentes aux différentes formes de capital social peut contribuer à élargir la gamme d'options stratégiques conçues pour renforcer les capacités des personnes vulnérables.

Politiques de soutien au cours des transitions de vie

Le fait d'avoir des liens sociaux appropriés peut également faire une différence importante pour qui veut traverser avec succès les grandes transitions de vie et les événements marquants.

Voici quelques exemples de grandes transitions de vie :

- le passage des études au marché du travail;
- les changements fondamentaux au sein de la famille (condition parentale, mariage, divorce, décès);
- la retraite;
- la perte d'autonomie ou de la capacité de s'occuper de soi-même.

Chacune de ces transitions constitue un moment d'incertitude et d'instabilité qui, bien que ce soit là une situation courante pour la plupart des gens, est vécue avec plus ou moins de succès, selon le cas. C'est souvent durant ces périodes de changements que l'importance d'avoir des réseaux de relations sociales est plus visible. Ce sont des périodes où les personnes ont souvent besoin de se tourner vers leurs réseaux sociaux existants pour obtenir un soutien et de l'aide ou qu'elles doivent établir de nouveaux contacts sociaux pour obtenir les types de soutien et d'aide requis. Les liens sur lesquels comptent les individus et les familles peuvent se révéler déterminants afin qu'ils puissent gérer les risques associés à ces transitions et s'adapter à leur nouvelle situation. Les adolescents peuvent se fier particulièrement au soutien de leurs pairs lorsque leurs parents divorcent. Le soutien de la famille et des amis proches peut être critique au moment de composer avec une perte marquante comme la perte d'un emploi, une déficience physique grave ou la perte d'un être cher. Les politiques et les programmes qui interviennent au cours de certaines de ces grandes transitions – les programmes d'aide à l'employabilité pour les jeunes à risque, les programmes d'adaptation des travailleurs âgés ou les programmes destinés à améliorer la qualité de vie des personnes en perte d'autonomie – influent déjà, de diverses manières, sur le capital social auquel ont accès les personnes faisant face à une transition.

Même si nous savons que les réseaux jouent un rôle important pour aider les personnes à traverser ces événements marquants, les données canadiennes mises à la disposition des concepteurs de politiques publiques concernant leur rôle dans des domaines clés sont malheureusement limitées. Les stratégies permettant d'approfondir davantage le rôle du capital

social dans diverses transitions de vie, notamment les transformations familiales, sont présentées dans le guide de référence du PRP sur la mesure du capital social (2005a).

Politiques de développement des collectivités

Le rôle du développement communautaire et du renouveau urbain dans la promotion de la croissance économique et la réduction des inégalités sociales est un domaine d'intérêt important et croissant pour le gouvernement fédéral. L'accent mis récemment sur l'économie sociale comme secteur clé du développement des collectivités témoigne de cette préoccupation. Dans ce domaine, le gouvernement a ciblé une priorité : appuyer les réseaux coopératifs qui recoupent les secteurs privé, public et communautaire en reliant divers intervenants locaux avec les autorités publiques à l'échelle municipale, provinciale et nationale.

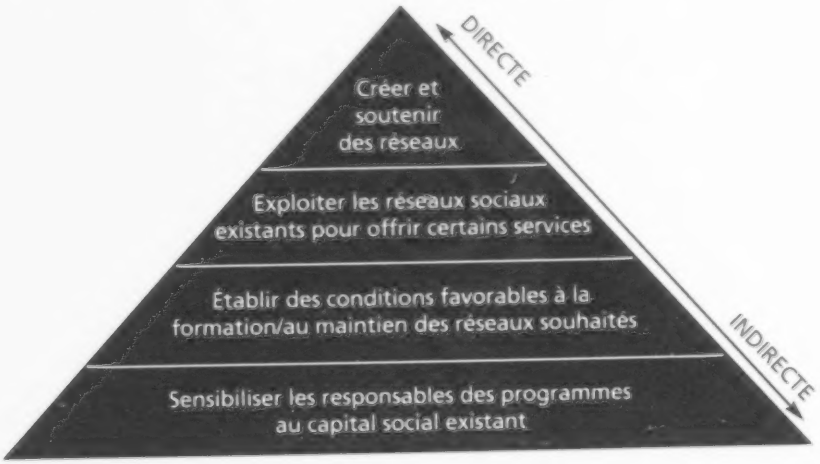
Si le concept de capital social n'a pas toujours été utilisé, il demeure néanmoins implicite dans toute une gamme d'études de cas sur les avantages et les limites des réseaux bâtis pour relever les défis du développement communautaire, en milieu rural comme en milieu urbain. L'application d'une perspective axée sur le capital social aux problématiques stratégiques du développement communautaire et à la conception de programmes peut contribuer à mettre en évidence les ressources positives que les collectivités possèdent déjà. Cela est très pertinent dans un contexte où les gouvernements s'intéressent de plus en plus à l'établissement de partenariats à l'échelle locale pour l'élaboration des politiques.

On a déjà déployé beaucoup d'efforts pour appuyer la participation communautaire et l'engagement civique grâce à la promotion du bénévolat (voir PRP, 2003b). Dans le cadre d'une perspective axée sur le capital social, on met cependant l'accent sur la recherche de façons plus efficaces qui permettent aux citoyens, aux organismes de prestation de services, aux institutions et aux organisations d'interagir et de créer des liens dans le but de produire des changements durables touchant les conditions de vie et le mieux-être des membres de la collectivité. Ainsi, on peut se concentrer sur une approche plus coordonnée de la prestation de services, de la prise de décisions et de la résolution de problèmes fondée sur la reconnaissance du rôle des réseaux formels et informels. De tels réseaux peuvent servir de catalyseurs pour la mise en commun des ressources et des actifs disponibles à l'intérieur et en dehors de la collectivité, pour accéder à ces ressources et pour en générer de nouvelles (p. ex. de nouvelles activités communautaires visant à réduire la délinquance juvénile ou de nouvelles initiatives pour stimuler les activités innovatrices de développement économique).

Comment le capital social peut-il éclairer l'élaboration des politiques publiques?

Les observations et les leçons tirées de la recherche et des consultations entreprises dans le cadre du projet et celles issues des études thématiques en particulier, indiquent un éventail d'options permettant d'intégrer le capital social dans l'élaboration des politiques publiques. Les gouvernements disposent d'un éventail d'options permettant d'intégrer le capital social dans l'élaboration des politiques publiques, lesquelles

Tirer parti du capital social dans les politiques publiques : influence directe et indirecte


DIRECTE
Créer et soutenir des réseaux
Exploiter les réseaux sociaux existants pour offrir certains services
Établir des conditions favorables à la formation/au maintien des réseaux souhaités
Sensibiliser les responsables des programmes au capital social existant
INDIRECTE

social dans diverses transitions de vie, notamment les transformations familiales, sont présentées dans le guide de référence du PRP sur la mesure du capital social (2005a).

Politiques de développement des collectivités

Le rôle du développement communautaire et du renouveau urbain dans la promotion de la croissance économique et la réduction des inégalités sociales est un domaine d'intérêt important et croissant pour le gouvernement fédéral. L'accent mis récemment sur l'économie sociale comme secteur clé du développement des collectivités témoigne de cette préoccupation. Dans ce domaine, le gouvernement a ciblé une priorité : appuyer les réseaux coopératifs qui recoupent les secteurs privé, public et communautaire en reliant divers intervenants locaux avec les autorités publiques à l'échelle municipale, provinciale et nationale.

Si le concept de capital social n'a pas toujours été utilisé, il demeure néanmoins implicite dans toute une gamme d'études de cas sur les avantages et les limites des réseaux bâtis pour relever les défis du développement communautaire, en milieu rural comme en milieu urbain. L'application d'une perspective axée sur le capital social aux problématiques stratégiques du développement communautaire et à la conception de programmes peut contribuer à mettre en évidence les ressources positives que les collectivités possèdent déjà. Cela est très pertinent dans un contexte où les gouvernements s'intéressent de plus en plus à l'établissement de partenariats à l'échelle locale pour l'élaboration des politiques.

On a déjà déployé beaucoup d'efforts pour appuyer la participation communautaire et l'engagement civique grâce à la promotion du bénévolat (voir PRP, 2003b). Dans le cadre d'une perspective axée sur le capital social, on met cependant l'accent sur la recherche de façons plus efficaces qui permettent aux citoyens, aux organismes de prestation de services, aux institutions et aux organisations d'interagir et de créer des liens dans le but de produire des changements durables touchant les conditions de vie et le mieux-être des membres de la collectivité. Ainsi, on peut se concentrer sur une approche plus coordonnée de la prestation de services, de la prise de décisions et de la résolution de problèmes fondée sur la reconnaissance du rôle des réseaux formels et informels. De tels réseaux peuvent servir de catalyseurs pour la mise en commun des ressources et des actifs disponibles à l'intérieur et en dehors de la collectivité, pour accéder à ces ressources et pour en générer de nouvelles (p. ex. de nouvelles activités communautaires visant à réduire la délinquance juvénile ou de nouvelles initiatives pour stimuler les activités innovatrices de développement économique).

Comment le capital social peut-il éclairer l'élaboration des politiques publiques?

Les observations et les leçons tirées de la recherche et des consultations entreprises dans le cadre du projet et celles issues des études thématiques en particulier, indiquent un éventail d'options permettant d'intégrer le capital social dans l'élaboration des politiques publiques. Les gouvernements disposent d'un éventail d'options permettant d'intégrer le capital social dans l'élaboration des politiques publiques, lesquelles

Tirer parti du capital social dans les politiques publiques : influence directe et indirecte

DIRECTE
Créer et soutenir des réseaux
Exploiter les réseaux sociaux existants pour offrir certains services
Établir des conditions favorables à la formation/au maintien des réseaux souhaités
Sensibiliser les responsables des programmes au capital social existant
INDIRECTE

impliquent un rôle plus ou moins actif de leur part. Selon l'enjeu dont il s'agit, une ou plusieurs des approches suivantes peuvent se justifier.

- Créer et soutenir des réseaux quand cela favorise l'atteinte d'objectifs précis de programme.
- Exploiter les réseaux sociaux existants pour réaliser certains programmes.
- Établir des conditions favorables.
- Sensibiliser les responsables de programmes aux différents types de capital social.

Créer et soutenir des réseaux quand cela favorise l'atteinte d'objectifs précis de programme

Différents types de programmes du gouvernement intègrent déjà des mesures explicites visant à inciter ou à promouvoir la création de réseaux en tant que moyen permettant de réaliser les objectifs de programme. De nombreuses initiatives contribuent à l'établissement de liens entre les participants à un programme, entre les partenaires communautaires ou entre les usagers et les non-usagers des services. On en trouve, par exemple, dans les programmes d'employabilité ou de recherche d'emploi à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale, les programmes d'intégration pour les nouveaux arrivants, les tribunes de participation communautaires et les échanges pour les jeunes, les initiatives de prévention de la criminalité dans la collectivité qui relient les citoyens aux services de police ou les programmes de promotion de la santé publique. Par exemple, le Programme d'innovation en emploi communautaire, parrainé par le gouvernement du Canada et celui de la Nouvelle-Écosse, cherche à aider les prestataires d'assurance-emploi ou les bénéficiaires d'aide au revenu à bâtir des liens sociaux qui seront utiles pour des possibilités d'emploi futures par le truchement du travail dans le cadre de projets communautaires. Le Programme d'accueil, administré par Citoyenneté et Immigration Canada, favorise la création de réseaux de liens d'accointances pour les immigrants nouvellement admis dans le but de faciliter leur intégration dans la collectivité d'accueil.

Lorsque les programmes ont été conçus dans le but de soutenir ou de promouvoir l'établissement de réseaux sociaux, la prise en compte de manière explicite des effets du capital social peut supposer que nous suivons et évaluons de façon plus systématique la manière dont ces mesures particulières de création de réseaux ont contribué (ou non) aux résultats escomptés du programme. Cette façon de faire pourrait fournir des renseignements utiles sur les modifications éventuelles à apporter au programme et éclairer l'élaboration des politiques futures concernant l'importance et la pertinence d'insister sur le rôle de certains types de réseaux dans des situations particulières.

Certaines leçons valables, apprises sur le terrain, fournissent des exemples intéressants qui illustrent à quel point le fait de porter attention à la façon dont les participants aux programmes utilisent les réseaux peut faire une différence dans la réalisation des objectifs stratégiques.

Par exemple, Keating et ses collaborateurs (2005) ont analysé la manière dont les programmes gouvernementaux pourraient mieux soutenir les réseaux de soins des aînés en perte d'autonomie. Les gouvernements fédéral et provinciaux appuient l'objectif général du vieillissement en bonne santé, qui englobe le maintien d'interactions positives avec un réseau de personnes qui favorisent des émotions positives. Des émotions positives comme la joie, l'espoir, l'optimisme, l'amour, la satisfaction et la gratitude nous aident à nous épanouir, nous procurent l'énergie nécessaire pour agir positivement, nous permettent de résoudre les problèmes et d'accroître notre sentiment de bien-être émotionnel. Toutefois, comme les aînés en perte d'autonomie ont de moins en moins le choix de compter sur leur réseau de proches, l'effet positif qu'ils retirent de ces relations peut être soumis à certaines tensions. Les membres de la famille ou les amis intimes qui dispensent des soins assument également d'autres responsabilités professionnelles et familiales énormes. Les coûts qu'ils assument afin de prendre soin de ces aînés peuvent être considérables et, avec ces coûts, les émotions positives qu'ils retirent de la relation peuvent diminuer de façon importante, ce qui, en retour, contribue à miner l'objectif du vieillissement en santé. Keating et ses collègues ont cependant fait valoir qu'il est possible de réduire les fardeaux imposés à ces réseaux de soins grâce à deux approches au moins : la première consiste à soutenir directement les bénéficiaires des soins, par l'entremise des soins à domicile, qui allègent le fardeau imposé à leur réseau d'aidants naturels. La deuxième approche réside dans le soutien des réseaux d'aidants naturels par l'entremise directe de programmes comme les soins de relève ou le congé pour compassion récemment mis en place par le gouvernement fédéral.

Lévesque (2005) a fourni un autre exemple de la manière d'intégrer dans les programmes du gouvernement la préoccupation à l'égard des activités de création de réseaux. Ses travaux sur le capital social et la réinsertion sur le marché du travail pour les prestataires chroniques de l'aide sociale ont démontré l'importance de faciliter les contacts appropriés en développant un réseau social. Disposer d'un réseau

comportant une diversité de liens faibles est hautement profitable pour trouver des occasions de réintégrer le marché du travail. Toutefois, bon nombre de programmes ont été conçus et réalisés de manière telle que, en réalité, ils encouragent uniquement les participants à former des réseaux avec d'autres bénéficiaires de l'aide sociale qui vivent des situations similaires et qui ont un accès limité à des réseaux élargis. De tels réseaux homogènes, peut-être utiles à d'autres fins, n'offrent guère d'aide pour trouver de nouvelles possibilités d'emploi.

On peut tirer des leçons similaires en ce qui touche les programmes de développement des collectivités qui orientent les efforts vers la création de liens seulement au sein de la collectivité sans encourager suffisamment les liens avec des groupes ou des institutions en dehors de la collectivité (c. à d. dans le cas des programmes de revitalisation des collectivités rurales ou des collectivités ethniques dotées de peu de ressources). L'adoption d'une perspective axée sur le capital social fait ressortir l'importance de réaliser des programmes qui offrent également des occasions d'interactions accrues entre des groupes différents et des contacts en dehors de la collectivité afin d'accroître la diversité des ressources disponibles pour le réseau.

Miser sur les réseaux sociaux existants pour la prestation de certains services

Dans certains cas, les gouvernements peuvent recourir aux réseaux sociaux existants pour atteindre leurs objectifs de programme. Dans le secteur de la promotion de la santé publique, par exemple, on est allé chercher des personnes influentes à même les réseaux sociaux pour influencer les comportements liés à la santé au sein de ces réseaux.

Par exemple, les Centers for Disease Control and Prevention aux États-Unis appuient une initiative visant la réduction du risque de contracter le sida-VIH au sein de la communauté gaie masculine (Popular Opinion Leader (POL): A Community AIDS/HIV Risk Reduction Program for Gay Men). La plupart des programmes évalués concernant la prévention du VIH aux États-Unis s'appuyaient sur une assistance individuelle intensive axée sur le changement de comportement des particuliers ou des petits groupes à risque d'infection. Le programme représente une tentative de prévenir l'infection à VIH à l'échelle de la collectivité tout en offrant la possibilité de rejoindre un grand nombre de personnes, à coût économique. Le programme fonctionne en recrutant des leaders d'opinion qui appartiennent à certains réseaux d'hommes gais dans diverses villes américaines. Ceux-ci sont formés afin de devenir des « experts » en réduction de risque du sida-VIH afin de pouvoir ensuite livrer des messages clés à leurs pairs. D'après une évaluation du programme (Kelly et coll., 1997), les messages dialogués, livrés par les leaders d'opinion populaires, sont parvenus à influencer le comportement des autres membres de leur réseau social. Les taux de comportements à risque au sein de la population ont considérablement diminué dans les villes ciblées par l'intervention comparativement aux villes témoins.

Au Royaume-Uni, on y est allé d'une approche semblable pour réduire le tabagisme chez les adolescents. ASSIST (programme expérimental de lutte contre le tabagisme dans les écoles) est un essai clinique comparatif randomisé à grande échelle qui a été lancé afin de mesurer l'efficacité des programmes où des élèves du secondaire recevaient une formation pour aider des camarades d'école « à écraser » au sein de leurs réseaux sociaux. Des élèves de 12-13 ans (8e année) nommés par leurs pairs ont été recrutés comme « soutiens » et ont reçu un entraînement intensif hors de l'école, donné par des professionnels en promotion de la santé. Les pairs qui offraient le soutien ont suivi une formation leur permettant d'intervenir de façon informelle auprès de leurs pairs (8e année) dans les situations quotidiennes afin de les décourager de fumer. Selon les évaluations préliminaires, cette approche peut se révéler prometteuse pour les initiatives de lutte contre le tabagisme (Holliday et coll., 2005).

Établir des conditions favorables

Dans certains cas, il peut être plus rentable pour les programmes publics d'investir dans l'établissement de conditions générales favorisant la création du capital social plutôt que de tenter d'orienter directement le développement de réseaux. Il y a au moins deux moyens pour ce faire : augmenter les occasions et les capacités d'interagir socialement et appuyer des « courtiers » ou des « entrepreneurs » sociaux.

Susciter ou faciliter les occasions d'interaction sociale

Habiletés relationnelles individuelles et capacités communautaires

Certaines personnes, certains groupes et certaines collectivités peuvent avoir beaucoup de difficulté à nouer des liens sociaux diversifiés en dehors de leur cercle immédiat. Une façon de leur faciliter la tâche est de favoriser le renforcement de leurs compétences de socialisation et des capacités communautaires. Certaines personnes et groupes, particulièrement les plus défavorisées, peuvent avoir de la difficulté à nouer des liens sociaux et à s'engager dans des relations de réciprocité. Là où il y a des antécédents d'éclatement de la famille, d'isolement social et de

relations dysfonctionnelles, il est souvent très difficile d'acquérir la confiance et de renforcer les habiletés relationnelles requises pour créer et conserver des relations sociales nouvelles et plus diversifiées. On pourrait offrir certains programmes destinés à aider ces personnes à rétablir quelques-unes de ces habiletés relationnelles avant de participer à des activités de création de réseaux plus formels comme dans le contexte des initiatives d'intégration sur le marché du travail. Le projet a également donné lieu à une recommandation : reconnaître le besoin de renforcer les compétences de socialisation (et les aptitudes au travail en coopération) tôt dans l'enfance et dans l'adolescence. Les jeunes enfants, particulièrement ceux qui risquent d'éprouver de la difficulté à nouer des liens sociaux positifs, peuvent bénéficier de divers programmes de loisirs et parascolaires dans le cadre desquels ils peuvent interagir positivement avec les autres enfants et les jeunes :

> [Traduction] Une des meilleures façons de promouvoir la création de relations informelles (une des conditions initiales pour établir un réseau de groupes) consiste à encourager les étudiants à poursuivre leurs études. En effet, les analyses portant sur la dynamique croisée des relations sociales et des parcours de vie montrent que le réseau social d'une personne se bâtit particulièrement durant les années d'école et que les nombreux liens faibles, qui sont si importants pour créer un réseau social, sont souvent issus de relations nouées durant les études postsecondaires (Charbonneau, 2005).

Les personnes et les groupes communautaires peuvent également éprouver de la difficulté à tisser des liens sociaux et à nouer des relations de réciprocité en raison du contexte historique et des différences culturelles. Un exemple pertinent provient de Matthews et Côté (2005) dans leur étude du capital social dans le contexte du service de police communautaire autochtone. Bien que le développement de liens sociaux entre les agents de police autochtones et les membres de la collectivité de même que les liens entre les agents de police à l'extérieur de la collectivité soient déterminants pour la réussite du service de police, l'étude fait clairement ressortir l'importance d'une sensibilité à la culture et d'instaurer la confiance chez l'agent de police individuel (plutôt que dans l'institution policière comme telle) en tant que condition préalable avant de commencer à développer le capital social [Traduction] « Dans de nombreuses situations où est offert le service de police autochtone, il est fort probable que la sensibilisation à la culture chez les agents de police est une condition préalable nécessaire pour la création de réseaux, de liens et de partenariats fructueux à l'intérieur comme à l'extérieur de la collectivité » (Matthews et Côté, 2005).

Infrastructure publique

Les gouvernements peuvent également favoriser des conditions propices au développement de sources utiles de capital social en investissant dans l'infrastructure publique. Un thème commun ressort de la documentation sur le capital social : la promotion des espaces publics et d'autres éléments d'infrastructure pour appuyer les occasions d'interaction sociale. Des installations de loisirs publiques abordables, des centres communautaires et une mixité résidentielle, voilà autant d'exemples d'investissements pouvant générer du capital social.

Cela dit, de tels investissements doivent s'accompagner d'évaluations permettant de déterminer s'ils parviennent ou non à susciter le genre d'interaction sociale pouvant mener à l'accès à de nouvelles ressources pour les gens ou les groupes. Il est possible qu'une telle infrastructure soit une condition nécessaire, mais insuffisante pour la création et le maintien de liens sociaux. Même si les citoyens disposent de nouveaux espaces pour établir des liens, cela ne suppose pas que ces espaces suffiront à eux seuls à garantir une interaction sociale accrue et la participation à la vie associative. Par exemple, dans une étude réalisée en 1997 sur les effets du logement social dispersé dans le quartier Yonkers (New York), Briggs (1997) a constaté que les familles qui déménagent des quartiers très désavantagés et ghettoïsés pour s'établir dans un nouveau logement social dans le quartier Yonkers, plus nanti et plus diversifié sur le plan ethnique, ne créaient pas forcément de nouveaux liens sociaux. Ces familles conservaient plutôt leurs liens avec leur ancien quartier – en maintenant de solides liens sociaux par l'entremise de leurs églises locales et institutions communautaires – et ne nouaient pas de liens d'accointances dans leur quartier nouveau et mieux nanti. Cela donne à penser qu'il faut évaluer plus attentivement de quelle manière la conception de ces infrastructures doit s'accompagner d'investissements dans d'autres ressources complémentaires afin que l'on réussisse à établir les types de liens pouvant produire les résultats socioéconomiques escomptés.

« Courtage » et facilitation de réseaux et de partenariats

Une ressource complémentaire potentielle à l'investissement dans les espaces publics et l'infrastructure consiste à soutenir les « courtiers » ou « entrepreneurs » sociaux. Ce sont les leaders, les citoyens engagés dans leur quartier et les intervenants locaux qui peuvent jouer un rôle de courtier

communautaire en insufflant la vie dans les espaces publics et en facilitant l'établissement d'alliances et de liens sociaux. Ces acteurs locaux (particulièrement les acteurs non traditionnels) pourraient bénéficier d'un soutien au moyen d'initiatives qui reconnaissent leur rôle et leur apport à la création de liens et à la mobilisation de réseaux communautaires.

Les représentants de la fonction publique peuvent également assumer le rôle de médiateur entre les réseaux. Étant donné que bon nombre d'objectifs stratégiques, comme la réduction de la pauvreté, la prévention de la criminalité ou les services aux aînés, ont une dynamique complexe exigeant une approche multisectorielle, la capacité des travailleurs de première ligne d'évaluer en tous points les besoins de chaque bénéficiaire des services et l'accès du courtier aux autres réseaux, services et possibilités peut être très importante. Cela pourrait comprendre, par exemple, dans le contexte des programmes de prévention de la criminalité dans la collectivité, le rôle des agents de liaison avec la police qui consiste à établir des liens entre les jeunes à risque et les adultes avec les organisations et les réseaux qui favorisent la transition vers des relations et des emploi prosociaux.

Cela englobe également les efforts déployés en vue d'offrir l'aide et les outils requis pour que les collectivités mettent sur pied leurs propres réseaux coopératifs. Comme l'ont indiqué les représentants du communautaire intéressés au concept du capital social, la capacité et la possibilité d'établir des réseaux exigent certaines habiletés préalables, une certaine confiance et un certain aplomb. Les groupes communautaires très défavorisés peuvent demander du soutien et un encouragement afin d'acquérir les habiletés et la confiance requises à l'égard de leur propre capacité d'influencer le changement avant de pouvoir créer des réseaux coopératifs et de tendre la main vers d'autres groupes et organisations.

Toutefois, investir dans le développement du capital social de type instrumental en solidifiant les relations entre les prestataires de services publics et les usagers n'est pas une tâche facile. Il existe des tensions réelles, par exemple, entre d'un côté, les tentatives d'agir en tant que courtiers sociaux et, de l'autre, la nécessité pour le gouvernement d'être vu comme étant impartial et de le rester. Cette question a été précisément abordée par Matthews et Côté (2005) dans leur étude sur le service de police communautaire autochtone, où les agents de police qui sont profondément attachés à leur collectivité peuvent vivre un stress considérable pour demeurer impartiaux dans l'exécution de leurs fonctions.

Le « courtage » des réseaux de capital social pour la prévention de la criminalité

[Traduction] « Étant donné la crainte répandue qui a été signalée face à l'intimidation et au harcèlement qui s'ensuit dans les écoles, les agents de liaison avec la police dans les écoles peuvent fournir une aide dans le cadre d'une intervention précoce au niveau de l'école intermédiaire où l'absence de réseaux de pairs informels et de membres de la famille est associée à une criminalité accrue. Cette forme de capital social prendra vraisemblablement de l'importance compte tenu de la tendance vers le nombre accru de familles monoparentales, de la diversité ethnique et raciale croissante, du milieu concurrentiel de l'emploi et de l'incidence négative apparente des médias populaires qui sont susceptibles d'accentuer la probabilité de violence chez les enfants et les adolescents qui manifestent déjà des signes précoces et persistants d'agressivité et de violence. (…)

Dans l'ensemble, (…) il semble qu'on devrait maintenir les programmes de capital social à l'intention des groupes vulnérables vivant en milieu urbain, y compris les familles marginalisées ou les nouveaux immigrants, les familles autochtones, les sans-abri et les jeunes de la rue ou établir de tels programmes. Les réseaux informels élaborés dans le cadre des programmes, comme l'Association nationale des centres d'amitié, de même que les liens avec les réseaux officiels de ressources gouvernementales et non gouvernementales sont d'une véritable importance pour permettre aux jeunes et aux adultes à risque d'effectuer la transition vers des relations et un emploi prosocial, renforçant du coup le potentiel des collectivités pour réduire la criminalité et le chaos social. »

Source : Corrado et coll. (2005)

Dans le contexte des partenariats de développement communautaire, Charbonneau (2005) a constaté que les initiatives fructueuses étaient celles où les gouvernements laissaient aux réseaux locaux la direction de telles activités et se limitaient à fournir aux organisations locales un financement et une expertise fiables (y compris en tant que médiateurs entre les réseaux). L'existence de relations informelles antérieures entre les membres d'un réseau est une condition importante

de la réussite des réseaux communautaires. Selon Charbonneau, les efforts déployés par les représentants du gouvernement pour appuyer la formation de réseaux locaux devraient favoriser les initiatives communautaires qui sont déjà fondées sur des relations de collaboration antérieures. Les représentants du gouvernement (actifs dans la collectivité depuis un certain temps) peuvent jouer un rôle intermédiaire important en contribuant à faciliter les liens entre les groupes, bien que, souvent, ils doivent se retirer du réseau une fois qu'il est fonctionnel.

Accroître la sensibilisation des responsables de programme aux formes existantes de capital social

Cette démarche consiste à assembler l'information concernant les réseaux sociaux existants et à l'intégrer aux étapes de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et programmes. L'objectif vise à sensibiliser les concepteurs de politiques et les décideurs aux incidences possibles des nouvelles interventions ou des changements dans les orientations stratégiques sur le capital social déjà présent dans les collectivités.

Nous savons très peu de choses quant aux conséquences que peuvent avoir certaines pratiques sur les réseaux sociaux des participants et des non-participants (ou usagers des services). Autrement dit, une lentille qui tient compte du capital social peut aussi aider simplement à mieux comprendre les interconnexions entre les politiques et les relations sociales. Cela pourrait aider à faire en sorte que les politiques et programmes gouvernementaux ne se fassent pas obstacle lorsqu'elles cherchent à incorporer ou à intervenir sur le capital social. Des interventions gouvernementales qui semblent n'avoir aucun rapport (p. ex. dans les secteurs du transport, du logement, etc.) pourraient, en réalité, saper les ressources mêmes du capital social sur lesquelles comptent les autres responsables de programmes pour réaliser leurs objectifs.

Dans certains cas, par exemple, on pourrait y arriver par une évaluation plus systématique du type et du niveau de capital social accessible aux personnes et groupes ciblés par les interventions. Les agents chargés du traitement des cas pourraient prendre en considération le profil de capital social des clients dans le cadre d'une évaluation plus étendue des besoins des clients, comme pour les programmes d'employabilité auprès des personnes handicapées ou les programmes de soutien pour les mères adolescentes. On s'assurerait ainsi, par exemple, que les activités de programme tiennent compte des membres des réseaux sociaux, au besoin, ou évitent de surcharger les réseaux fragiles avec des demandes de soutien important. Dans le cadre d'une discussion avec le PRP, Perri 6 a souligné qu'un certain nombre de professionnels publics au Royaume-Uni ont, depuis longtemps, entrepris une réflexion et développé une compétence sur l'étude des réseaux sociaux des gens et les liens entre ces réseaux et le mieux-être, comme dans les services de probation et certains programmes de soins. Il était cependant inquiet du fait que cette capacité de soutien de pastorale ait été minée et dévalorisée ces dernières décennies dans le pays, en faveur d'une orientation vers la formation et le soutien économique individualisés.

Les concepteurs de programmes pourraient aussi être davantage sensibilisés à la dynamique des réseaux sociaux locaux. Les interventions directes menées sans l'adhésion de la collectivité peuvent créer des tensions entre les gouvernements et les groupes locaux responsables de la prestation des services. Plutôt que d'imposer des objectifs d'habilitation selon une approche descendante, plusieurs experts ayant contribué à notre projet ont souligné que, souvent, pour que les politiques et les programmes soient fructueux, ils doivent non pas seulement être très sensibles au contexte local, mais aussi dépendre de la création de liens avec les groupes locaux. White et ses collaborateurs (2005), par exemple, ont relaté la manière dont les efforts déployés pour promouvoir les programmes préscolaires à l'intention des jeunes Maoris en Nouvelle-Zélande ont porté fruit seulement après que les représentants du gouvernement eurent d'abord forgé des liens informels personnels avec les collectivités et les familles locales comme condition préalable permettant aux parents maoris de mettre sur pied leurs propres programmes d'éducation de la petite enfance.

Nuire au capital social existant

[Traduction] « Dans le cas de Port Harrison, au Canada, le déplacement de la collectivité vers un nouvel endroit a détruit le capital social, car il a rompu les liens entre les aînés et les jeunes. Les parents et les aînés avaient l'habitude d'enseigner aux jeunes à chasser et à construire des abris dans la glace. La réinstallation à un endroit n'offrant aucune possibilité de chasse a provoqué l'effondrement du système traditionnel où les jeunes voyageaient avec les chasseurs aînés, apprenaient de nombreuses habiletés, comme la langue et les traditions, durant la saison de chasse. Avant le déplacement, la collectivité avait des niveaux de scolarité élevés, car, hors-saison, les membres de la collectivité étudiaient à l'école. Après la réinstallation, la collectivité a amorcé une spirale descendante comme en témoignent bon nombre d'indicateurs sociaux : hausse du suicide, décrochage scolaire endémique, baisse du taux de fécondité et hausse du taux de maladie. L'État avait détruit, peut-être par inadvertance, le capital social de la collectivité. »

Source : White et coll. (2005).

MESSAGES CLÉS EN MATIÈRE DE RÉPERCUSSIONS SUR LES POLITIQUES

1. Les gouvernements influencent inévitablement les types de capital social; l'attention explicite portée au capital social permet aux gouvernements de le faire plus efficacement, conformément aux objectifs en matière de politiques et de programmes.
2. Une approche axée sur le capital social peut être particulièrement fructueuse dans le cas des politiques et des programmes de soutien aux populations à risque d'exclusion sociale, d'appui dans les grandes transitions de la vie et de promotion des initiatives de développement communautaire.
3. Les gouvernements peuvent avoir un rôle à jouer dans un soutien direct à la création ou au maintien du capital social comme façon d'atteindre les objectifs de programme ou de collaborer avec les réseaux existants pour la prestation de services, mais ils peuvent également intégrer à leurs actions la dimension capital social en établissant des conditions favorables au développement de réseaux utiles et en portant une attention accrue à l'interaction entre les politiques et le capital social existant.

4. Mesurer l'intangible?

Le capital social comme perspective de recherche et d'analyse

Le capital social permet de jeter un nouveau regard éminemment fécond sur la manière dont l'intervention publique et les services gouvernementaux peuvent miser sur le lien social comme ingrédient potentiellement important dans le calcul de la prospérité des individus et de la société. C'est en tenant compte plus systématiquement des dynamiques relationnelles et des réseaux de coopération qui se déploient à divers niveaux et dans différentes sphères qui interpellent les politiques publiques que les gouvernements pourront concrétiser la mise en œuvre du concept.

Mais comment procéder? Capturer empiriquement les différentes manifestations de même que les modes de fonctionnement du capital social n'est pas toujours aisé. Dans les dernières années, plusieurs organisations gouvernementales ont accru leurs efforts pour mesurer le capital social des populations et produire des données qui permettent d'en saisir les principales dimensions. Différentes directions ont été explorées, allant des études de cas jusqu'au développement de grands indicateurs de tendance (par exemple les taux de participation sociale et civique) construits à partir de données d'enquêtes.

En 2004, le Canada a produit la première grande enquête consacrée au thème de l'engagement social et du capital social. L'Enquête sociale générale sur l'engagement social (cycle 17) innove en intégrant au sein d'une même base de données, plusieurs des grandes dimensions reliées au capital social suggérées dans la littérature : taux de participation sociale et civique, degré de confiance, typologie des comportements d'entraide et de réciprocité, sentiment de sécurité et sens de l'appartenance. L'approche permet d'explorer en détail les principaux facteurs déterminants – ou les sources – du capital social auprès de différents segments de la société canadienne. Le concept y est appréhendé principalement comme une variable dépendante, autrement dit, comme un résultat en soi.

D'un point de vue de politique publique, une telle approche « macro » vise à alimenter la réflexion sur les conditions institutionnelles de la participation et de la cohésion sociale. Elle ne permet toutefois pas d'explorer la contribution du capital social à titre de variable explicative, c'est-à-dire comme facteur d'explication de certains résultats importants. De fait, elle contient un nombre restreint de variables plus directement associées à des résultats sociaux, économiques ou de santé pertinents pour les politiques publiques et qui auraient pu être corrélées à différentes dimensions du capital social. Notons également que l'Enquête contient peu de données sur les réseaux sociaux. Ces limites peuvent avoir des conséquences en termes de portée analytique et de l'intérêt subséquent pour le concept de capital social auprès de certains ministères.

Tout en reconnaissant la valeur de telles initiatives qui documentent les sources et les formes du capital social, le PRP a exploré une voie alternative en abordant le capital social dans son rôle – ou sa contribution – à l'atteinte de certains résultats socio-économiques ou de santé qui constituent des enjeux pour les politiques publiques. Autrement dit, il s'est intéressé davantage au concept à titre de variable explicative. Partant d'une perspective « méso » du capital social qui mise sur le rôle stratégique « *réseaux sociaux qui permettent l'accès à des ressources et du soutien* », les enjeux de mesure portent alors sur des variables sensiblement différentes de celles qui ont suscité jusqu'ici l'intérêt de la communauté de recherche sur le capital social. Ainsi, ce sont les propriétés relatives aux réseaux de relations entre les individus et les groupes ainsi que celles qui documentent leur fonctionnement dans des circonstances précises qui ont guidé les travaux du PRP sur la mesure du capital social.

Cette façon d'approcher empiriquement le capital social en partant des réseaux sociaux présente un certain nombre d'avantages sur le plan méthodologique :

Un objet d'investigation tangible

Les réseaux de relations sociales sont un objet d'investigation tangible offrant une alternative à l'analyste qui hésite à combiner de manière arbitraire diverses variables pour produire des indicateurs plus ou moins solides associés à des conceptions plus abstraites du capital social, telle que « la colle qui tient ensemble les membres de la société ». Les réseaux de relations sont le pendant empirique du lien social; ils sont la matière à partir de laquelle on peut capturer systématiquement les ressources et le soutien qui circule ou qui ne circule pas entre les personnes et les groupes.

Une intégration cohérente des variables

Une approche qui s'appuie sur les réseaux sociaux demeure toutefois une porte d'entrée pour l'analyse

d'éléments traditionnellement reliés à des approches moins tangibles du capital social, comme la socialisation, l'action d'aller voter, la confiance et la réciprocité. Le fait de s'intéresser à la toile relationnelle d'un individu (ou d'un groupe) permet d'aborder tous les grands enjeux associés au concept : la sociabilité ou l'isolement social, l'influence des pairs, les sources et l'offre de soutien ainsi que l'éventail des contributions civiques et les bénéfices qu'elles génèrent individuellement (création de contacts) et collectivement (dynamique des groupes et vitalité des communautés locales). C'est une approche qui permet à l'analyse d'examiner empiriquement les interrelations entre ces phénomènes sans pour autant suggérer qu'ils ne constituent qu'une seule entité.

La relation comme unité d'analyse, à la fois au niveau individuel et collectif

Les grandes enquêtes auprès des ménages qui tentent de mesurer le capital social ne distinguent pas entre les bénéfices individuels et les bénéfices collectifs tirés de la participation. Elles impliquent que l'agrégation du capital social individuel est suffisant pour estimer le capital social d'une collectivité, voire d'une nation. Nous considérons que les pratiques participatives des individus ne contribuent que partiellement au capital social d'une collectivité. Plus précisément, elles ne peuvent conclure sur l'armature associative d'un milieu essentiellement parce qu'elles ne disent rien sur la dynamique qui s'opère entre les groupes et organisations auxquels participent les individus. Nous soutenons que c'est cette dynamique qui constitue le véritable capital social d'une collectivité.

Bien que le *capital social individuel* et le *capital social collectif* soient interreliés, il est important de les distinguer, car ils constituent deux unités de recherche distincts. Au niveau individuel, le capital social renvoie aux bénéfices que les individus retirent de leurs réseaux de relations. Quant au capital social collectif, il réfère plutôt aux bénéfices que la collectivité retire des dynamiques associatives qui se concrétisent via les réseaux de relations situés à l'échelle des groupes et associations. L'objet d'analyse qu'est *la relation* se mesure de la même manière et avec la même consistance quel que soit le type de réseau à l'œuvre. Ainsi, la taille du réseau d'un individu (le nombre de relations qu'il entretien avec diverses personnes) aura autant d'intérêt pour l'analyste que la taille du réseau d'un groupe (dans ce cas, le nombre d'organisations avec lequel ce groupe interagit).

Produire des informations utiles pour les politiques publiques

Trois grandes directions d'investigation permettront au gouvernement de miser davantage sur la contribution du capital social pour améliorer le sort des individus dans des situations données :

- Investiguer les *manifestations du capital social*, tant à l'échelle des individus que des groupes, en documentant plus systématiquement quels types de réseaux sociaux sont plus pertinents selon le champ d'intervention. Dans quelles circonstances les réseaux denses sont plus utiles? Dans quelles autres circonstances ce sont les liens faibles et diversifiés qui font une différence?
- Investiguer *comment le capital social opère* en s'interrogeant davantage : a) sur les conditions de création ainsi que sur les obstacles qui empêchent les relations sociales de s'épanouir; et b) sur le fonctionnement des réseaux sociaux, de même que sur les conditions qui permettent de les mobiliser selon différentes circonstances de vie et auprès de différents sous-groupes de la population;
- Mettre davantage l'accent sur la *contribution du capital social à des enjeux spécifiques* en explorant les hypothèses fortes que nous fournit la recherche actuelle au Canada quant à la présence de certains types de réseaux et l'atteinte de résultats dans des contextes précis.

À l'étape où nous en sommes dans la recherche sur le capital social, le PRP recommande la mise en œuvre de ces trois directions d'investigation simultanément, à plusieurs étapes du développement des politiques et programmes déjà en cours. Cela peut se faire de plusieurs manières, que ce soit :

- en ajoutant des questions complémentaires aux enquêtes existantes ou à venir;
- en incluant certains aspects à documenter dans les études de cas que financent les départements de recherche des ministères;
- ou en intégrant de nouveaux indicateurs de performance dans les évaluations de programmes.

Comme les expériences de mesure du capital social sont encore à leur début, il est illusoire de s'attendre à ce qu'un instrument unique permette d'alimenter toutes les hypothèses de recherche relatives au rôle du capital social dans les multiples sphères de la société. Il est plus réaliste d'espérer que les

connaissances s'accumulent à partir de plusieurs sources empiriques (études de cas, données statistiques, projets de démonstration sociale, etc.).

Mesurer les différents aspects des réseaux sociaux

Des avancées importantes ont été réalisées au cours des dernières années pour développer des techniques relativement simples et éprouvées pour mesurer les différents aspects des réseaux. Les *générateurs* (de noms, de position, de ressources ou le générateur par contexte) constituent un ensemble de techniques qui, selon qu'elles sont utilisées seules ou en combinaison les unes avec les autres, permettent de générer une panoplie de données afin de dresser un portrait des réseaux et d'en comprendre par la suite le fonctionnement. Un générateur est constitué d'une série de questions de type « nommez les personnes avec qui… » et qui permettent de créer une matrice des relations sociales qui feront l'objet de l'analyse. L'un des intérêts de ces instruments est qu'ils peuvent être adaptés à la méthodologie qualitative de même qu'aux instruments d'enquête statistique plus standards.

Plusieurs concepts développés dans l'analyse des réseaux sociaux résonnent étonnamment bien avec le vocabulaire du capital social. Par exemple, les concepts de liens d'attachement, liens d'accointances et liens instrumentaux dont nous avons discuté plus haut peuvent être appréhendés par l'étude de la densité du réseau (l'interconnexion entre les personnes), de l'intensité des relations (faibles ou fortes) et de la diversité des membres (par exemple, le statut socio-économique des membres). D'autres notions relatives aux propriétés dynamiques des réseaux sont aussi très utiles pour documenter la manière dont le capital social opère pour produire des résultats, que l'on pense aux conditions de mobilisation du réseau, aux règles de fonctionnement des réseaux; aux normes qui guident la circulation des échanges dans les réseaux, etc.

Pour une discussion plus approfondie sur l'utilisation de ces instruments, voir PRP (2005a).

Investir dans le développement d'instruments novateurs

Le choix des instruments de mesure du capital social dépend grandement des objectifs que visent les politiques publiques et des besoins propres à chaque domaine d'intervention :

Les populations vulnérables

Le rôle du capital social auprès des populations vulnérables à risque d'exclusion peut être exploré à partir d'enquêtes statistiques thématiques en utilisant certaines techniques de mesure des réseaux sociaux adaptées aux différentes réalités. L'utilisation de la méthodologie qualitative au sein même des enquêtes statistiques ou le recours à des variables dites « dynamiques », c'est-à-dire qui permettent de donner une idée du fonctionnement des réseaux de ces populations dans certaines circonstances, sont des possibilités qui méritent d'être explorées. Les projets d'expérimentation sociale comme le Projet d'innovation en emploi communautaire (Cap Breton, Canada) qui incluent les réseaux à titre de variable de contrôle et qui peuvent prendre en compte le rôle du contexte sont aussi une avenue qui pourrait être envisagée afin de mieux comprendre l'effet différencié de programmes d'intervention auprès de ces populations vulnérables.

Les transitions de vie

Les réseaux jouent un rôle important pour aider les individus à surmonter les grandes étapes de transition dans la vie mais les données actuellement disponibles au Canada ne nous permettent pas de savoir comment. Il serait possible de développer puis d'inclure un ensemble de questions uniformisées sur les réseaux sociaux dans différentes enquêtes longitudinales sur les transitions de vie. Cela permettrait de guider l'élaboration de programmes qui désirent maximiser le potentiel des réseaux à titre de ressources complémentaires pour les individus.

Le développement communautaire

Du côté du capital social collectif, le développement communautaire et l'économie sociale sont des secteurs sur lesquels mise de plus en plus le gouvernement fédéral afin de trouver des solutions adaptées aux problèmes des communautés locales. Il serait judicieux pour le gouvernement de mieux évaluer le

potentiel des réseaux de coopération qui s'établissent entre les divers acteurs impliqués que ce soit les groupes locaux ou régionaux, les instances publiques, les entreprises ou autres acteurs de la société civile. En termes de stratégie de recherche, le recours à l'enquête auprès des groupes et associations pourra fournir des informations quant aux dynamiques associatives qui résultent des réseaux collectifs. L'étude de cas qui repose à la fois sur des données d'enquête ainsi que sur d'autres sources d'information peut également être envisagée afin de mieux saisir le rôle des effets de contexte qui contribuent à l'essor ou expliquent le déclin de certaines communautés. Par ailleurs, une méta analyse sur la base du capital social de travaux d'évaluation déjà disponibles est une autre option, moins coûteuse, permettant de jeter un regard nouveau sur les cas bien documentés.

MESSAGES CLÉS QUANT À L'INVESTIGATION DU CAPITAL SOCIAL

1. Pour être utile aux politiques publiques, le capital social doit être investigué à la fois comme une variable dépendante et comme variable indépendante, c'est-à-dire comme un facteur explicatif des résultats socio-économiques.
2. L'unité d'analyse n'est ni les individus, ni les groupes ou les collectivités mais plus précisément les relations entre ceux-ci.
3. L'investigation empirique doit à la fois porter sur la structure des réseaux sociaux (la présence et les caractéristiques du capital social) et sur leur dynamique, c'est-à-dire la manière dont ils fonctionnent et sont mobilisés en situation spécifique (comment le capital social opère).
4. Des avancées importantes ont été réalisées au cours des dernières années pour développer des techniques relativement simples et éprouvées permettant de mesurer les différents aspects des réseaux.
5. Le choix de la stratégie d'investigation dépend directement des objectifs que visent les politiques publiques et des besoins propres à chaque domaine d'intervention. Des instruments de mesure novateurs peuvent être combinés à des méthodes de recherche plus classiques afin de faire avancer la recherche tant sur le capital social individuel que collectif.

Conclusion

L'accent mis sur le capital social permet aux autorités publiques de prendre en compte l'importance des actifs non matériels dans la politique sociale. Il s'agit de prendre en compte la dimension sociale, c'est-à-dire créer de nouvelles occasions ou à tout le moins ne pas perturber les occasions existantes de relier les gens entre eux de manière profitable pour les personnes et pour la collectivité. Pour ce faire, il faut à tout le moins se concentrer sur l'incidence des politiques sur les réseaux de relations sociales et être conscient de l'importance de préserver ou de protéger les liens sociaux, sans épuiser leurs ressources.

Faire en sorte que les réseaux soient visibles lorsque nous élaborons et évaluons les programmes nous rappelle que ces réseaux sont tangibles dans la vie des gens. Mettre l'accent sur les réseaux sociaux et les relations sociales permet aux gouvernements de mieux comprendre les dynamiques de participation sociale ou les conditions propices à une telle participation.

L'utilisation du capital social comme instrument de politique ne solutionnera pas tous les défis en matière de politiques sociales, mais cela peut cependant contribuer à faire une différence. Les politiques et programmes du gouvernement influencent déjà les formes de capital social et sont, à leur tour, affectés par celui-ci. En intégrant une considération plus explicite du capital social dans la recherche, la conception, l'élaboration et l'évaluation des programmes, les autorités publiques pourront faire de meilleurs choix dans la poursuite des objectifs en matière de politiques sociales. Le projet du PRP sur le capital social a montré qu'il est possible de le faire.

BIBLIOGRAPHIE

6, Perri. 1997. *Escaping Poverty: From Safety Nets to Networks of Opportunity*, London, Demos.

—. 2004. « Can Government Influence our Friendships? The Range and Limits of Tools for Trying to Shape Solidarities », dans Chris PHILLIPSON, Graham ALLAN et David MORGAN. *Social Networks and Social Exclusion: Sociological and Policy Perspectives*, Aldershot, Ashgate Publishing, p. 180-204.

Briggs, Xavier de Souza. 1997. « Social Capital and the Cities: Advice to Change Agents », *National Civic Review*, vol. 86, n° 2 , p. 111-117.

—. 2004. « Social Capital: Easy Beauty or Meaningful Resource? », *Journal of the American Planning Association*, vol. 70, n° 2 , p. 151-158.

Canada, PRP (Projet de recherche sur les politiques). 2003a. *Capital social : miser sur une approche fondée sur les réseaux*. Document de travail provisoire.

—. 2003b. *Atelier sur le capital social, juin 2003 : les concepts, la mesure, et les incidences sur les politiques*.

Canada, PRP (Projet de recherche sur les politiques). 2005a. *La mesure du capital social : Document de référence pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques*.

—. 2005b. *Le capital social à l'oeuvre : Études thématiques sur les politiques*.

Cannuscio, Carolyn, Jason Block et Ichiro Kawachi. 2003. « Social Capital and Successful Aging: The Role of Senior Housing », *Annals of Internal Medicine*, vol. 139, n° 5 (partie 2), p. 395-399.

Charbonneau, Johanne. 2005. « Associations en réseaux et capital social collectif », *Le capital social à l'oeuvre : Études thématiques sur les politiques*, Projet de recherche sur les politiques.

Coleman, James. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, vol. 94, p. S95-S120.

Corrado, Raymond R., Irwin M. Cohen, et Garth Davies. 2005. « Capital social et programmes communautaires de prévention du crime », *Études thématiques sur les politiques*, Projet de recherche sur les politiques.

Erickson, Bonnie H. 2003. « Social Networks: The Value of Variety », *Contexts*, vol. 2, n° 1.

Giddens, Anthony. 2002. *La troisième voie : le renouveau de la social-démocratie*. Paris, Éditions du Seuil.

Halpern, David. 2003. *The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?* Présentation à la conférence de l'OCDE-PRP, Montréal .

Holliday, J., L., et coll. 2005. « The ASSIST Intervention: Successfully Harnessing Informal Social Networks to Reduce Adolescent Smoking », International Sunbelt Social Network Conference XXV, Los Angeles.

Keating, Norah, Jennifer Swindle et Deborah Foster. 2005. « Le rôle du capital social pour bien vieillir », *Études thématiques sur les politiques*, Projet de recherche sur les politiques.

Kelly, J.A., et coll. 1997. « Randomized, Controlled, Community-Level HIV-Prevention Intervention for Sexual-Risk Behaviour Among Homosexual Men in US Cities. Community HIV Prevention Research Collaborative », *Lancet*, vol. 350, n° 9090,p. 1500-1505.

Kunz, Jean Lock. 2005. « Orientation des nouveaux arrivants dans la société canadienne : le capital social et l'établissement », *Le capital social à l'oeuvre : Études thématiques sur les politiques*, Projet de recherche sur les politiques.

Lévesque, Maurice. 2005. « Capital social, lutte à la pauvreté et politiques publiques », *Le capital social à l'oeuvre : Études thématiques*, Projet de recherche sur les politiques.

Lévesque, Maurice et Deena White. 2001. « Capital social, capital humain et sortie de l'aide sociale pour des prestataires de longue durée », *Canadian Journal of Sociology = Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 26, n° 2, p. 167-192.

Matthews, Ralph et Rochelle Côté. 2005. « Le rôle des services de police autochtones dans un contexte de capital social », *Études thématiques sur les politiques*, Projet de recherche sur les politiques.

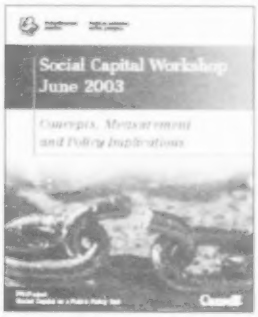
Nash, Vicki. 2004. « Public Policy and Social Networks: Just How 'Socially Aware' Is the Policy-making Process? » dans Chris PHILLIPSON, Graham ALLAN et David MORGAN. *Social Networks and Social Exclusion: Sociological and Policy Perspectives*, Aldershot, Ashgate Publishing, p. 219-235.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton (NJ), Princeton University Press.

—. 1995. « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, vol. 6, p. 65-78.

—. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.

White, Jerry, Nicholas Spence et Paul Maxim. 2005. « Les incidences du capital social sur le niveau de scolarisation dans les collectivités autochtones : Leçons de l'Australie, du Canada, et de la Nouvelle-Zélande », *Le capital social à l'oeuvre : Études thématiques sur les politiques*, Projet de recherche sur les politiques.

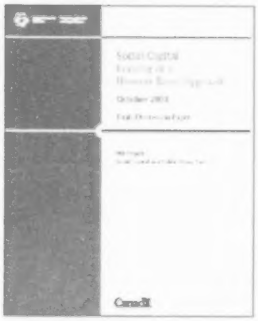


ANNEXE 1

Publications se rapportant au projet du PRP sur le capital social

Juin 2003
Atelier sur le capital social - Les concepts, la mesure et les incidences sur les politiques

Ce document fait état des conclusions issues d'une consultation interministérielle (2003) et comprend les documents d'information préparés à cette fin.



Octobre 2003
Capital social : Miser sur une approche fondée sur les réseaux

Ce document de travail présente le cadre conceptuel mis au point par le PRP, en consultation avec des experts gouvernementaux et universitaires.

Novembre 2003
Horizons : Capital social

Ce numéro d'*Horizons* sur le capital social discute des conclusions préliminaires découlant du projet du PRP sur le capital social en plus de mettre à l'avant-plan les recherches récentes sur le capital social en provenance de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Canada.

Mars 2004

Septembre 2004

Atelier d'experts sur la mesure du capital social pour des fins de politiques publiques

Ce rapport de synthèse présente les grandes lignes des exposés et des discussions qui ont eu lieu dans le cadre d'un atelier d'experts (juin 2004) sur le développement d'une « boîte à outils » pour la mesure du capital social dans un contexte de politique publique.

Septembre 2005

Le capital social comme instrument de politique publique : Rapport de projet

Ce rapport de projet présente une synthèse des principales constatations tirées du projet du PRP sur le capital social à trois égards : la conceptualisation, les répercussions sur la politique publique et la mesure.

Septembre 2005

Le capital social à l'œuvre : Études thématiques sur les politiques

Des groupes de travail interministériels ont été mis sur pied afin de superviser la réalisation par des experts d'une série d'études thématiques visant à recenser les données les plus fiables dans des domaines d'importance stratégique pour le gouvernement du Canada. Le contexte canadien a été examiné dans huit secteurs faisant l'objet de politiques et de programmes : la réduction de la pauvreté, le vieillissement en santé, l'établissement de nouveaux immigrants, le niveau de scolarisation dans les collectivités autochtones, l'engagement civique chez les jeunes, la prévention du crime dans les collectivités, le service de police communautaire autochtone et le rôle des associations locales dans le développement communautaire.

Septembre 2005

La mesure du capital social : Document de référence pour la recherche, l'élaboration et l'évaluation de politiques publiques

Ce rapport fournit un aperçu des efforts de mesure du capital social et conclut avec des recommandations clés pour les initiatives futures de recherche dans un contexte de politique publique.

ANNEXE 2

Jalons et activités clés du projet sur le capital social

2003	
10 janvier	Réunion de lancement des SMA
Janvier-avril	Réunions bilatérales avec les ministères
Janvier-juin	Dépouillement, consultation et analyse documentaire
27 février	Reunion multilatérale des partenaires ministériels à la conférence organisée par le PRP et l'OCDE
18 mars	Participation à l'atelier de Metropolis sur la religion et le capital social
21-24 mars	Séance à la conférence Metropolis
26 mars	Réunion du groupe de travail interministériel
22-23 mai	Participation aux ateliers de l'OCDE sur la mesure du capital social (Budapest)
30 mai	Préparation des documents préparatifs : le concept, la mesure, et les incidences sur les politiques
11 juin	Atelier de la cohésion sociale consacré au thème du capital social
19 juin	Atelier de consultation interministériel sur le capital social
8 juillet	Réunion du comité consultatif des SMA
20 août	Séances sur le capital social au Queen's International Institute on Social Policy (Kingston)
Septembre	Diffusion du document de discussion et cadre d'analyse : *Capital social : Miser sur une approche fondée sur les réseaux*
11 septembre	Participation au groupe de travail sur le capital social de Statistique Canada
15-19 septembre	Séance à la conférence internationale Metropolis (Vienne)
20 octobre	Table ronde sur la recherche en politiques du PRP et du CRSH sur le capital social
Novembre	*Horizons*, diffusion du numéro sur le capital social
23 novembre	Atelier préparatoire à la conférence sur les données et les questions de recherche touchant le capital social (Montréal)
24-25 novembre	Conférence organisée par le PRP et l'OCDE sur le capital social, la diversité et l'intégration des immigrants (Montréal)

2004	
Mars	Diffusion du rapport de synthèse de la conférence organisée par le PRP et l'OCDE
29 mars	Présentation au Foreign Policy Centre (R.-U.) et séminaire sur le capital social international (Seminar on International Social Capital) de Barrow Cadbury Trust (Londres)
31 mars	Rapports de Wellman et d'Erickson sur la mesure du capital social
13 avril	Rencontre du Comité aviseur des sous-ministres adjoints
6 mai	Présentation à la conférence annuelle du Réseau canadien de développement économique communautaire
Juin	Diffusion du numéro spécial de la *Revue de l'intégration et de la migration internationale* (RIMI)
8 juin	Atelier d'experts sur les stratégies de mesure du capital social
20 septembre	Atelier de la cohésion sociale consacré aux données de l'Enquête sociale générale sur l'engagement social
5 novembre	Table ronde avec les chercheurs et les partenaires ministériels associés aux études thématiques
13-15 décembre	Séances sur le capital social à la conférence du PRP sur la politique sociale (Ottawa)

2005	
16 juin	Rencontre du Comité aviseur des sous-ministres adjoints
Septembre	Diffusion de la version finale des publications du PRP (rapport de projet, document de référence sur la mesure et compilation des études thématiques)